



HOUSE OF COMMONS
CANADA

**ENSURING ACCOUNTABILITY:
AN INTERIM REPORT ON THE 1999 INTERNAL AUDIT
REPORT ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT
CANADA GRANTS AND CONTRIBUTIONS**

**Interim Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the Status of Persons With
Disabilities**

**Peter Adams, M.P.
Chair**

April 2000

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ENSURING ACCOUNTABILITY:
AN INTERIM REPORT ON THE 1999 INTERNAL AUDIT
REPORT ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT
CANADA GRANTS AND CONTRIBUTIONS**

**Interim Report of the Standing Committee on
Human Resources Development and the Status of Persons With
Disabilities**

**Peter Adams, M.P.
Chair**

April 2000

**STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT
AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

CHAIR

Peter Adams

VICE-CHAIRS

Maurice Vellacott

Bryon Wilfert

MEMBERS

Diane Ablonczy

Dale Johnston

Bonnie Brown

Judi Longfield

Paul Crête

Larry McCormick

Libby Davies

Rey D. Pagtakhan

Jean Dubé

Hon. Andy Scott

Raymonde Folco

Judy Sgro

Christiane Gagnon

Stéphan Tremblay

John Godfrey

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Kevin Kerr

William Young



THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities proceeded with a study on Grants and Contributions of the Department of Human Resources Development Canada. After hearing evidence, the Committee has agreed to report to the House as follows:



TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION.....	1
II. BACKGROUND AND OVERVIEW	3
III. THE 1999 AUDIT AND FINDINGS	5
Chronology of Events.....	5
Audit Sample.....	6
Audit Findings	7
Reasons Underlying the Audit's Findings.....	9
IV. CORRECTING THE PROBLEM: STRENGTHENING ADMINISTRATION OF GRANTS AND CONTRIBUTIONS.....	11
Ensuring That Payments Meet Financial and Program Requirements	11
Checking and Correcting Problem Files.....	12
Staff Support and Resources for Information Systems	12
Ensuring Accountability and Reporting Results	13
Our Preliminary Assessment.....	14
V. QUESTIONS	17
1. How can HRDC ensure that in its management of grants and contributions that Canadians get sound financial administration?	17
2. What does HRDC need to do to maintain better record-keeping systems?	17
3. Do frontline staff and financial professionals in HRDC receive appropriate training?.....	18
4. Are HRDC's remedial measures for reporting to the public sufficiently transparent to restore public confidence?	18
5. How can HRDC ensure that the eligibility criteria for its grants and contributions programs are transparent and applied consistently?	19
6. Should HRDC maintain ongoing file reviews?	19

7. Does HRDC have adequate resources to ensure due diligence and due care?	19
8. Are HRDC staff receiving clear direction from managers?	20
9. Should all audits contain a departmental plan that provides specific target dates for remedial action and commitments for ongoing public reports on follow-up activities?	20
VI. OTHER QUESTIONS AND NEXT STEPS	23
1. Do the new governance arrangements that involve HRDC partners enhance or impede good administration? What is the appropriate role of the private sector in partnerships with government?	23
2. Has the generic management style and rotation of senior managers in the public service increased — or in fact compromised — the goal of good public administration?	24
3. In the case of HRDC, how big is too big?	24
4. What is the appropriate balance between decentralization, flexibility and control? How has this affected the role of regional managers and staff?	25
5. What is the appropriate role of Members of Parliament in the approval of grants and contributions?	25
6. Is government-wide action required on grants and contributions?	26
7. Should the Treasury Board strengthen its oversight of grants and contributions across all departments?	26
CONCLUSION	27
DISSENTING OPINION	31
APPENDIX I: LIST OF WITNESSES	35
MINUTES OF PROCEEDINGS	39

I. INTRODUCTION

On 19 January 2000, the Minister of Human Resources Development Canada (HRDC) released the report of an internal audit conducted during 1999. This audit uncovered significant administrative mismanagement in seven program-areas involving expenditures of more than one billion dollars in the fiscal year 1998-99. An examination of the administration of the grants and contributions programs included in this audit has been the focus of this Committee's work since Parliament resumed in February 2000.

Our study began when the Minister of Human Resources Development appeared before the Committee on 10 February 2000. One week later, the Committee adopted a motion to "study and report to the House no later than 1 June 2000 [on] grants and contributions by the Department of Human Resources Development, providing that an interim report be tabled by 15 April 2000."¹ On 29 February 2000, the Committee accepted a framework for its study that included a number of initial meetings to obtain information on the programs audited and the audit results. From then until the preparation of this interim report, our hearings covered a range of topics with the ultimate end of assessing the nature of the issues and the steps that are being taken to correct the problems with the administration of grants and contributions.²

The Committee has not completed its hearings. We would like to hear additional perspectives from other witnesses and the Committee has yet to obtain evidence of the effectiveness of HRDC's remedial measures to address its administrative problems. The Committee, therefore, has concluded that it is premature to make recommendations without completing more of its work. Instead, the members of the Committee have agreed to raise a number of questions based on the evidence received to date. The Committee will seek answers to these questions during the second half of its study and make recommendations in its final report, due to be tabled by the beginning of June 2000.

¹ Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (hereafter HRPD), Minutes of Proceedings, Meeting No. 12, 17 February 2000.

² See Appendix I for a list of witnesses and meetings.



II. BACKGROUND AND OVERVIEW

The Auditor General of Canada told the Committee that in 1998-99, government-wide discretionary program spending amounted to about \$17 billion, of which approximately 17% was delivered by HRDC. This Department works with thousands of partner organizations, commonly referred to as third-parties, to deliver programs for Canadians using these funds. Staff in local Human Resource Centres of Canada or regional offices administer programs that account for roughly 90% of HRDC's grant and contribution spending — taking into account funding that is provided under agreements between the federal and provincial/territorial governments and labour market programs. The remaining 10% of the funding is delivered through projects administered by national headquarters, the majority of which involves partnerships with national organizations. During her appearance, the Minister of HRDC told the Committee that third-party delivery agents vary from program to program and client group to client group:

If we're talking about the Transitional Jobs Fund, those [delivery agents] tend to be partnerships with community partners and the private sector. If we're talking about youth services, they may be monies that go to individuals or to programs that support youth at risk, that sort of thing — so community organizations that are engaged in supporting youth at risk. If we're talking about Canadians with disabilities, it can be to disability agencies and organizations or to community groups that are helping to improve literacy in their communities. So it's educational institutions — colleges, universities — it's not-for-profit organizations, community by community, it's private sector small and medium-sized businesses in some regards, and it's to individuals.³

The Committee is fully cognizant of HRDC's size, diversity and complexity. We also know that given its organizational structure, HRDC relies heavily on decentralized decision making to deliver programs that, by design, provide its managers at different levels with a great deal of discretion to make decisions. The Committee agrees fully with the Auditor General when he said that "...[i]n such a decentralized system, it is essential to have in place a sound control framework, appropriate procedures to ensure it is applied, and clear accountability for the exercise of this discretion."⁴ The Committee agrees with the Auditor General of Canada and points to the Treasury Board guidelines as the basis for action and encourages HRDC management to pursue rigorously the plan that it has put in place to correct these serious problems.

³ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 10, (13:10), 10 February 2000.

⁴ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 20 (11:10), 23 March 2000.

III. THE 1999 AUDIT AND FINDINGS

In 1999, HRDC undertook an internal audit of selected grants and contributions to determine whether certain programs were being administered within the guidelines established by the Department itself and by the Treasury Board. The audit was not designed for, or intended to be, a vehicle to determine whether these funds were effective in achieving the policy objectives for which they were dispersed. Unlike the audits conducted by the Auditor General of Canada, HRDC did not design this audit to determine value for money. It was designed for, and intended to be, a tool to determine whether the audited programs were being well managed. In both the public and private sectors, managers use audits like these to assess internal administrative practices and to improve risk management. Both the Department and the Auditor General told this Committee that HRDC regularly conducts such internal audits under the authority of the Deputy Minister. In any given year, HRDC's Internal Audit Bureau (IAB) conducts roughly 25 reviews and audits that cover a variety of programs and assess operational risks that the Department faces while pursuing its policy objectives.

Chronology of Events

The Clerk of the Privy Council and former Deputy Minister of HRDC told the Committee that he ordered the 1999 internal audit once he became aware of the results of the Auditor General's value-for-money audit of HRDC's expenditures on the Atlantic Groundfish Strategy (TAGS). This audit, released in October 1997, assessed the extent that HRDC's expenditures of \$1.748 billion for TAGS assisted workers to adjust to changes in the groundfish industry and whether this labour adjustment strategy contained an effective accountability framework. The Auditor General concluded that:

...[b]ecause clear, accurate information was difficult to obtain, decisions were made on the basis of incomplete information that did not meet the requirements of TAGS eligibility criteria. Errors in applying the criteria were noted from the time TAGS was implemented, and many corrections had to be made. Varying interpretations of the eligibility criteria resulted in different treatment of participants in various areas ... The absence of an appropriate accountability framework for this type of initiative meant that there was no assurance of obtaining value for money.⁵

The Auditor General also made several recommendations for improving the accountability of TAGS and similar programs.

⁵ Auditor General of Canada, 1997 *Report of the Auditor General of Canada*, Chapter 16, para. 16.3 and 16.97.

After receiving this report, the former Deputy Minister told the Committee that he realized that there might be problems with the administration of other HRDC programs, like TAGS, that were funded by discretionary spending.

The Director General of the Internal Audit Bureau of HRDC informed the Committee that the audit of grants and contributions was approved in February 1998 and that the terms of reference were finalized on 18 December 1998. According to these terms of reference the objectives of the audit were:

...to assess the management and delivery of grants and contributions programs within HRDC and provide managers and staff with practical, results-oriented, recommendations on ways to improve project management, reduce risk and develop a better accountability framework.

To achieve this objective, the [audit]review has focused on whether:

- a) grants and contributions are allocated and used in compliance with applicable objectives, policies, rules and procedures, and with due regard to the principles of accountability, effectiveness, efficiency and economy;
- b) grants and contributions funds are adequately protected from errors, misappropriation, misuse and abuse, within and outside HRDC, and provide an estimate of the magnitude of the loss, if any.⁶

The Director General also informed the Committee that the audit team carried out its work between January and September 1999 and completed a draft report on 5 October 1999, although this draft excluded management's response. The Department's Management Board received the draft audit report on 13 October 1999. Following this, the representatives of the Department told the Committee that the Minister of Human Resources Development Canada was briefed on 17 November 1999. After the final audit report, including management's response, was completed on 6 January 2000, the Deputy Minister provided a department-wide briefing on 11 January 2000, to report on the audit's results. The Minister then released the final audit report on 19 January 2000.

Audit Sample

To achieve the objectives of its review of grants and contributions, the audit team constructed a stratified random sample consisting of 459 project files by selecting files from each of the 27 subprograms that made up the audit universe. Of the project files selected, 73 (16%) were funded by grants and 386 (84%) were funded by agreements

⁶ Human Resources Development Canada, Internal Audit Bureau, *Final Report: Review of Program Integrity/Grants and Contributions*, January 2000, p. 5.

with third parties to receive contributions from HRDC.⁷ The contract value of all audited projects was approximately \$230 million.

While the Assistant Deputy Minister, Financial and Administrative Services, told the Committee that the sample included roughly an equal number of projects from each subprogram, this was clearly not the case.⁸ According to Appendix A of the audit report, the number of projects sampled by subprogram ranged from a low of two projects for the Urban Aboriginal Employment Initiative to a high of 73 projects for Literacy. Audited projects delivered by national headquarters accounted for 61% (278) of all sampled projects — a significant share given that HRDC officials told the Committee that national headquarters delivers only about 10% of programs funded by grants and contributions.⁹ Of the 181 audited projects delivered by HRDC's regional and local offices, 34.8% (63 projects) were selected from Atlantic Canada, 13.8% (25 projects) from Quebec, 22.1% (40 projects) from Ontario and 29.3% (53 projects) from Western Canada.

In addition to reviewing all the projects in the sample, the audit team:

- conducted on-site reviews of 63 projects, including claims submitted by sponsors;
- examined advance payments to determine whether these conformed to Treasury Board guidelines;
- conducted an analysis of access privileges to HRDC's computer systems; and
- assessed disbursement control.

Audit Findings

The 1999 internal audit identified a number of significant administrative and financial management problems like those found in previous audits of similar programs delivered by HRDC and its predecessor, Employment and Immigration Canada. Of all project files reviewed, 69 or 15% did not contain an application from the sponsor. Of the remaining 390 project files which contained an application:

- 280 (72%) did not contain a cash flow forecast;
- 179 (46%) did not estimate the number of participants;

⁷ Grants are unconditional transfer payments that are not conditional on being accounted for or audited, but for which eligibility and entitlement may be verified. Contributions, on the other hand, are conditional transfer payments for a specified purpose and are subject to being accounted for and audited pursuant to a contribution agreement signed by the Department and the recipient of the funds.

⁸ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 10 (13:00), 10 February 2000.

⁹ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 17 (11:15), 2 March 2000.

- 98 (25%) did not describe the activities to be supported;
- 98 (25%) did not document the characteristics of program participants;
- 43 (11%) did not contain a budget proposal; and
- 43 (11%) did not describe the expected results.

The audit revealed other serious administrative shortcomings:

- In almost all cases (97%), the audited files contained no evidence that the Department had checked project sponsors for outstanding debt to HRDC prior to project acceptance.
- Two-thirds of the files failed to contain a rationale for recommending or accepting the project.
- In 112 instances, required signatures were missing either on the project approval, the agreement, or at least one of the claims for the project.
- The original dollar value was amended (usually increased) in one-third of the projects audited and of these, 36% of the files contained no justification for the change.
- The vast majority of projects (87%) showed no evidence of supervision and 80% of all audited projects showed no evidence of financial monitoring.
- Three out of four contribution agreements in the audit sample had no provision for, or evidence of, monitoring the level of achievement of expected results.

The audit team verified expense claims that totaled roughly \$5 million during their field visits. Of this amount, 3% should not have been permitted according to the terms and conditions of the contribution agreement. In addition, proper evidence did not support 13% of expenses that were claimed. Because the field visits could not formally establish the existence of overpayments, the auditors notified the program officers responsible for the files involved and initiated a follow-up in order to determine if an overpayment had occurred.¹⁰

The audit team also found that of all audited projects involving contribution agreements, some \$261 million or 26.3% of all project expenses were paid out during the last month of the fiscal year (i.e. after the beginning of March). This was well above the 19.6% average monthly expenditure found for April through February, the first 11 months of the fiscal year. The field visits showed that this practice was used to avoid the lapse of departmental program funds. These payments were made out of the old fiscal year budget as advances for the coming year. The audit reported that this practice was excessive and contrary to Treasury Board guidelines governing advance payments.

¹⁰ The follow-up has now been completed and the results are discussed elsewhere in our report.

Finally, the audit team found situations judged to compromise the integrity of HRDC's financial systems. Because project officers' duties are not segregated enough, a project officer handles a grant or contribution project from application to termination, often with little or no involvement by managers. Consequently, a project officer might initiate payments as well as approve them, thus eliminating an important element of oversight. In terms of access to financial systems, the audit team uncovered instances where the same access code had been given to more than one employee (multiple access) and other instances where generic codes could be used anonymously.

Departmental officials reminded the Committee that these findings are applicable to the audit universe as a whole, but should not be construed as applicable to any single program-area, subprogram or region.

Reasons Underlying the Audit's Findings

Both the audit report and some of the witnesses who appeared before the Committee provided a number of reasons for the situation that the audit revealed. The reasons included:

- the departmental reorganization in 1993,
- the launch of the social security review in 1994,
- the reform of unemployment insurance and Program Review in 1995 and
- the Labour Market Development Agreements (LMDAs) concluded with the provinces and territories in 1996.

The sum of these changes served to reduce HRDC staff by 5,000 person-years, to close or consolidate over 300 offices and to transfer over 2,000 employees to provincial governments.¹¹ The Committee does not doubt that these factors contributed to the administrative problems uncovered by the 1999 internal audit.

The Committee, however, questions whether the impact of all of these changes is the main cause of the problem. Two earlier audits revealed similar problems and found evidence "...that key control documents were missing from over 80% of audited files; that financial monitoring reports were missing from 50% of audited files, an absence of segregated duties; unqualified staff; and, management or internal control problems in 50% of the projects visited."¹² According to a follow-up audit conducted in 1994, "...there was still little evidence that program delivery had improved significantly in the field. In fact, there were eight important recommendations arising from the 1991 audit that had not

¹¹ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 17 (11:10), 2 March 2000.

¹² Employment and Immigration Canada, Internal Audit Bureau, *Audit of Significant Contributions*, December 1991, Executive Summary.

been satisfactorily implemented ... Control and monitoring continued to be neglected, often even with large dollar, complex and multi-year projects."¹³

The Clerk of the Privy Council told the Committee that the HRDC cutbacks and other reasons for the failure to act are simply "...excuses for the administrative shortcomings that were found in the audit."¹⁴ The Committee believes that Canadians today have less confidence in HRDC's administrative capacity. It is now time to restore this confidence.

¹³ Human Resources Development Canada, *Employment Follow-up Audit*, (Draft Report), December 1994, p. 1.

¹⁴ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 19 (11:10), 21 March 2000.

IV. CORRECTING THE PROBLEM: STRENGTHENING ADMINISTRATION OF GRANTS AND CONTRIBUTIONS

During its hearings, the Committee spent considerable time listening to HRDC explain, and to some other witnesses evaluate, remedial measures that the Department is proposing to improve its administration of grants and contributions. These are set out in *Strengthening Grants and Contributions*,¹⁵ the HRDC Action Plan. Key elements of the plan are outlined below.

Ensuring That Payments Meet Financial and Program Requirements

Current and future project payments must meet financial and program requirements. HRDC took an essential step by issuing a directive that directors and NHQ directors general must certify that each project file under their responsibility meets five key financial criteria before future project payments will be made. These include making certain that:

- (1) a signed agreement is in place and is consistent with Treasury Board terms and conditions;
- (2) signing authorities are respected;
- (3) required claim forms have been submitted by project sponsors;
- (4) all expenses claimed have been reviewed and certified as allowable under the contribution agreement and the approved Treasury Board terms and conditions of the program for which the expenses are claimed; and
- (5) advance payments must accord with Treasury Board guidelines.

In addition, HRD will not approve any new contracts unless the files contain an application/proposal, appropriate assessments (e.g. environmental assessment, pre-screening and search for outstanding debts) and a recommendation for approval that includes a rationale.

The Committee is satisfied that these steps address many of the administrative and financial shortcomings that were identified in the 1999 internal audit.

¹⁵ This is available on the Human Resources Development Canada Web site — www.hrdc-drhc.gc.ca/dept/reports/index.shtml

Checking and Correcting Problem Files

The Minister informed the Committee that of the 459 files in the audit sample, 37 were subjected to a follow-up review. The Committee has remarked on the fact that this review was behind schedule. The Action Plan set a completion date of 18 February 2000, but the review was not finalized until 14 March 2000. This follow-up review found that three projects contained HRDC internal accounting errors, one project had unverifiable expenditures of \$83,100; another had \$6,529 of ineligible expenses, and six projects finished with overpayments. The overpayments associated with these projects were determined to be \$226,369.51, of which all but \$640.21 was recovered.¹⁶

In addition to this follow-up, HRDC has begun to review all active contribution agreements to ensure that the files meet essential financial and program criteria. A regional executive head or assistant deputy minister must sign off on this review. This review must be completed by 30 April 2000. According to the Action Plan, corrective measures will be taken as required.

The Action Plan also promised that by 29 February 2000, HRDC would develop a low cost approach for reviewing any closed files at risk of not conforming to financial rules. This screening method will be applied to files that were closed in 1998-99 and 1999-00. Any problems identified by this review must be resolved by 31 August 2000.

All cases of suspected fraud or illegal activity will be referred to the police.

Staff Support and Resources for Information Systems

The Department has undertaken to provide clear direction and expectations to all employees involved in grants and contributions programs. By the end of February, all program managers and program officers were to receive initial training about the five basic financial criteria outlined above. The former Deputy Minister of HRDC told the Committee that during his tenure, a \$5 million internal reallocation was made for staff training but he did not specify that this was related to grants and contributions nor did he say that it was directed at ensuring compliance with appropriate administrative tools. The Department has recognized that more training should be put in place so that:

- By 31 March 2000, all program delivery staff will have attended a workshop on program management;
- By the end of May 2000, staff will be provided with better tools to simplify management and program monitoring;

¹⁶ Human Resources Development Canada, News Release (00-21), 14 March 2000.

- A grants and contributions management Web site for HRDC program delivery staff was to have been developed and ready for testing by the end of February 2000;
- By 31 March 2000, HRDC will hold the first of a series of focus groups with program and financial staff to determine their needs; and
- By 30 June 2000, an independent consultant will assess workloads and staff capacity to determine classification, training, staff and other resource needs.

The Department has made temporary resources available to ensure that enough support exists to implement the Action Plan. In March 2000, it was to have prepared and submitted to Treasury Board a request for additional resources for, among other things, new computer systems to check project sponsors' histories with HRDC and additional human resources required for good administration. Three computer information systems will assist staff in project management and control so that by April 2000 a new financial system will be available to track daily financial transactions. By 1 October 2000, a three-year plan will set out the elements of a computer system that tracks the performance history of HRDC project sponsors and another computer system to link HRDC financial and program administration systems. By October 2000, employees will be trained on how to better use existing information systems to monitor contracts and identify overpayments and outstanding debt to HRDC.

Ensuring Accountability and Reporting Results

This Committee is aware that the implementation of any Action Plan would be incomplete without mechanisms to ensure that it is put in place. Accordingly, HRDC has proposed that implementation of the Action Plan should be a basic job requirement of all departmental executives (EXs) and other managers involved in managing grants and contributions. Consequently, they will not be eligible for performance bonuses for work related to implementing the Action Plan.

All computer user codes not assigned to a specific HRDC employee will be deactivated and HRDC will reduce the number of user codes in its financial system from 193 to 30 by 29 February 2000. No user will have more than one active code after 29 February 2000, and duplicate, redundant or unnecessary user codes will be eliminated by 31 May 2000.

The National Grants and Contributions Performance Tracking Directorate (Finance and Administration Group — Internal Audit Bureau) was established in September 1999 and was fully staffed by November 1999. It will issue national reports on a monthly basis beginning in February and regional reports every quarter beginning in April. Effective May 2000, quarterly reports to the Minister will be made public. Progress will be based on the same criteria that were used in the internal audit. Every month, the Directorate will select

a representative sample of projects to analyze and also conduct on-site visits and interviews with HRDC local, regional and national staff. The Committee was told that in the coming year the sample selected for this purpose will be four to five times larger than the one selected for the internal audit. This should yield a much richer database for drawing conclusions on administrative management. A follow-up on audit results will also be tracked and timely corrective action will be taken when necessary.

Our Preliminary Assessment

The Committee supports the quick preliminary action taken by HRDC's senior managers in addressing the issues raised in the audit. The Director General of HRDC's Internal Audit Bureau told the Committee that planning for remedial action began in June 1999 prior to the completion of the IAB's work as soon as management learned about the preliminary findings. HRDC senior managers decided to establish a directorate to track and monitor progress as well as to create a national working group to develop a more comprehensive response.

The Department's Action Plan addresses the immediate and longer-term problems identified in the 1999 internal audit report. HRDC managers informed the Committee that the responsible officials consulted with the Treasury Board's Comptrollership Standards Advisory Board, the Office of the Auditor General and obtained an independent assessment of the Action Plan from Deloitte Touche, a private sector management consulting company.

The Committee received evidence that this Action Plan is a significant step forward. In his assessment, the Auditor General of Canada informed the Committee that "...this [Action Plan] is a very thorough plan for corrective action to address the immediate control problems that were identified. Some longer-term actions are also included that further strengthen the approach. As we conduct our own audit in HRDC, we intend to assess the Department's progress in implementing the plan."¹⁷ The Clerk of the Privy Council expressed that he was "...satisfied that there will be good management taking place as a result of this audit."¹⁸ The President of the Treasury Board told the Committee that the plan is a good one and "...the Secretariat has endorsed it as a credible means of rectifying the issues identified."¹⁹ The Minister of Human Resources Development made a commitment to the Committee to ensure the timely implementation of the Action Plan.

To ensure that the administrative improvements outlined in the Action Plan are durable in the long haul, the Committee expects that Treasury Board, the central agency

¹⁷ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 20 (11:15), 23 March 2000.

¹⁸ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 19 (12:50), 21 March 2000.

¹⁹ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 23 (11:10), 4 April 2000.

of the federal government responsible for providing money to departments and ensuring that it is appropriately spent will play a much larger role than it has taken in the recent past.



V. QUESTIONS

Because this is an interim report, the members of this Committee believe that Canadians will be served best if we complete our study of the grants and contributions programs of Human Resources Development Canada before we make recommendations. We want our work to reflect our commitment to ensure that the federal government's programs are managed soundly so that they can achieve their goals — training Canadians for jobs, promoting social development and literacy, as well as assisting people with disabilities, youths and Aboriginals to participate fully in the social and economic life of our country. Grants and contributions programs delivered by HRDC can play a role in achieving this end but only if they are appropriately designed, operate according to a strong set of rules that are adhered to consistently, managed soundly, and remain responsive to real needs.

While this Committee does not want to limit its ability to make full and complete recommendations in its final report, we feel that it is the Committee's duty to provide Canadians with a true progress report of what the Committee has learned. This is the reason that we are raising the following questions.

1. How can HRDC ensure in its management of grants and contributions that Canadians get sound financial administration?

In considering the overall scope and importance of this study, the Committee grew more convinced than ever that the proper management of grants and contributions is an essential part of good public administration in the federal government. Proper performance and financial management, including adequate levels of control, clear lines of accountability, and transparency in reporting to the public are all critical elements of administering the public good. Anything less is unacceptable.

2. What does HRDC need to do to maintain better record-keeping systems?

In his presentation to the Committee, the Information Commissioner of Canada made a strong argument in favour of stronger information management rules. He pointed out that his predecessor had, in fact, called for these to be legislated. The audit of grants and contributions has, in fact, made the shortcomings of the record-keeping systems at HRDC obvious to all. The Clerk of the Privy Council pointed out that "...while there may have been monitoring [of HRDC's grants and contributions] being done, it was not being documented." ²⁰ According to the Information Commissioner the proliferation of electronic

²⁰ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 19 (11:25), 21 March 2000.

records has turned a serious situation into a crisis. He told us that Treasury Board policies to ensure adequate record keeping, preservation and access have not been followed. This Committee believes that sloppy record keeping, like we observed in the management of HRDC's records of its grants and contributions, must stop.

3. Do frontline staff and financial professionals in HRDC receive appropriate training?

The Clerk of the Privy Council told the Committee at some length about the importance of training as one of the ways to meet the need for remedial action in the administration of grants and contributions in HRDC. The Internal Audit also found that staff would benefit from better training on the administration and financial management of grants and contributions that is part of their job. The Association of Public Service Financial Administrators endorsed this position but noted that they are not satisfied with the speed and level of commitment.

The Committee agrees, but as we pointed out above, the provision of training to frontline staff does not excuse managers from their obligations and responsibilities. Nor can training fully substitute for personnel resources adequate to ensure the proper functioning of a program. Training is not a panacea. No matter how well trained a staff member may be, training loses its positive benefit if he or she does not have the time to apply the training to situations and decisions that arise in the workplace.

The Action Plan of the Department has made a commitment to provide ongoing training. We endorse this commitment, and look forward to progress reports on how it has been met.

4. Are HRDC's remedial measures for reporting to the public sufficiently transparent to restore public confidence?

As the Committee has already observed, adopting a more open process that demonstrates results will bolster restoring the public's confidence in HRDC's administrative practices for grants and contributions. Pursuant to the Action Plan, all active files must be reviewed and updated and corrective action taken as needed by 30 April 2000. In addition, the National Grants and Contributions Performance Tracking Directorate will conduct ongoing monitoring on-site visits as well as issue national reports on a monthly basis beginning in February and regional reports every quarter beginning in April. The Committee will review these reports and analyze them for clarity and transparency.

5. How can HRDC ensure that the eligibility criteria for its grants and contributions programs are transparent and applied consistently?

In order for Canadians to benefit from its programs, HRDC needs to make sure that rules for individual programs are clear and that their terms and conditions are transparent.

Throughout our hearings, the Committee received conflicting interpretations of the eligibility criteria for one HRDC program in particular, the Transitional Jobs Fund (TJF). According to background information tabled by HRDC officials, the terms and conditions for the TJF were silent on the definition of "high unemployment." According to this information, departmental officials exercised judgement in determining the areas, including those that contained "pockets" of high unemployment, in which the TJF could be used to create long-term sustainable jobs. HRDC officials assured the Committee that regional offices informed Members of Parliament of these program criteria. The Committee has serious doubts that these program criteria were publicized widely or generally known by program sponsors and parliamentarians.

The Committee supports measures to ensure that all program eligibility criteria are applied equitably across the country and that the public, especially potential project sponsors, be adequately informed of these criteria and any changes following the introduction of a program. In future, Treasury Board and HRDC need to work together to ensure that equitable eligibility criteria are developed. The Department needs to abide by these eligibility criteria which should be monitored regularly by the Department's internal auditors and the Auditor General.

6. Should HRDC maintain ongoing file reviews?

Given the inadequacy of information collection and retention that the internal audit uncovered, ongoing monitoring of the various projects funded by grants and contributions proved to be virtually impossible. The Committee supports the file review outlined in the Action Plan and would like to know the projected cost of continuing it into the future.

7. Does HRDC have adequate resources to ensure due diligence and due care?

This Committee understands that the management of any government department, Human Resources Development Canada included, must make decisions about where to spend resources. Each department of government is responsible for the proper allocation of its funds. Each has to put in place a management structure, therefore, that makes it clear to the department's officers how they are to make their spending decisions, and how they are to manage those programs. During our hearings, we

received evidence from the Association of Public Service Financial Administrators, among others, that the goal of due diligence had been challenged by the downsizing and restructuring of the public service. They told us that that this was resulting in a diminished institutional memory as well as increased training costs. The Association also expressed concern about the use of employees in financial administration who do not meet the educational and professional standards as established by the Public Service Commission. These concerns were echoed by the Canada Employment and Immigration Union.

HRDC should allocate its money so that it has the basic capacity on an ongoing basis to administer its grants and contributions programs with due diligence and an appropriate level of management.

8. Are HRDC staff receiving clear direction from managers?

Program officers and others told the Committee about the difficulty of reconciling the tension between serving the beneficiaries of the grants and contributions programs and respecting their obligations under the *Financial Administration Act* and Treasury Board guidelines. Senior managers also tended to delegate responsibility for resolving this tension to the program officers at much lower levels. The public service has recently set up an Advisory Committee on Values and Ethics to discuss some of these issues in their broadest context including that of "empowering" employees. The Committee would like to point out that when tensions between values, principles and goals exist, it is the managers' responsibility to provide clear direction to their staff on how to proceed. Delegating downward can sometimes lead not to "empowerment" but to the confusion in applying the rules that the HRDC internal audit uncovered.

9. Should all audits contain a departmental plan that provides specific target dates for remedial action and commitments for ongoing public reports on follow-up activities?

The audit of grants and contributions that was released in January 2000 was but one of a long stream both of internal audits and of those conducted by the Auditor General. These are discussed in some detail above. The constant repetition of similar administrative failures in audit after audit left us wondering why changes had not been made. Each of these audits contained a management response to the findings but frequently these consisted of assurances that remedial action was being taken. Members of the Committee questioned officials about which recommendations in the earlier audits had been implemented, but answers were not forthcoming. The former Deputy Minister of

Human Resources Development told the Committee that he was not aware of the results of the 1991 and 1994 internal audits.²¹

In order to help prevent this unsatisfactory state of affairs from continuing, this Committee believes that all future audits should contain a plan for corrective action that sets out time frames and dates for completion of remedial action. Action plans such as that submitted to the Committee to remedy the administrative problems for grants and contributions should become the norm for all audits and not the exception (as in this case). These action plans should be made publicly available so that managers can more easily be held accountable. Each action plan should contain a commitment for ongoing progress reports at regular intervals (e.g. every six months).

²¹ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 19 (12:15) 21 March 2000.

VI. OTHER QUESTIONS AND NEXT STEPS

Following this interim report, the Committee plans to continue its study of grants and contributions as set out in its terms of reference. The Committee plans on tabling its final report with recommendations and a request for a comprehensive government response in June. Obviously, many of the recommendations will build on the observations that we have made in this interim overview. In addition, as we proceed, the Committee will try to discover answers to several issues that have been raised but where we do not have enough information up to this point. Hopefully, the next month will give us adequate time to explore these issues, but even with this, some of these questions may well require further study — either by us or by our colleagues who serve on other committees of the House of Commons. The Committee also hopes that the Auditor General in his ongoing study of grants and contributions might factor some of these questions into his work.

- 1. Do the new governance arrangements that involve HRDC partners enhance or impede good administration? What is the appropriate role of the private sector in partnerships with government?**

In order to spend government funds more effectively, HRDC has been creating partnerships to lever additional money for the programs that it funds through grants and contributions. In some of these partnerships, funds are fully delegated and operate at arm's length from the Department. These include the Labour Market agreements with the provinces and the Employability Assistance for Persons with Disabilities Program. Other partnership arrangements consist of shared funding programs under the auspices of the federal government. Human Resources Development Canada participates in both types of partnerships. Representatives of the Auditor General's Office told us of their concern about both types of partnership arrangements given that the risks of administrative problems are higher. This concern was echoed by the Association of Public Service Financial Administrators and the Canada Employment and Immigration Union.

Several of the instances that have given rise to questions of administrative mismanagement have arisen in instances where the government has formed partnerships with the private sector. Employees at HRDC have been expected to assess the viability of business plans submitted by private enterprises whose incentive for participation has been profit. This has led to some confusion because it is unclear who is the "controlling" partner. If a businessman puts in three-quarters of the investment and HRDC puts in the balance, to what extent should HRDC have the ability to control business decisions driven by the profit motive?

The Committee believes that the government needs a consistent framework for these types of partnership arrangements that assures accountability, clearly defines responsibilities and provides adequate reporting.

2. Has the generic management style and rotation of senior managers in the public service increased — or in fact compromised — the goal of good public administration?

As this study has proceeded, we have found it very difficult to get answers to many of our questions because the senior officials who initially had responsibility for designing and implementing the grants and contributions programs had moved on to other jobs. To us, this has shown up as a lack of corporate memory. Current incumbents of senior positions in HRDC's Ottawa headquarters told us that they did not know what actions their predecessors took — or did not take — as well as their results. But they told us more than we asked for about the processes. The former Deputy Minister who ordered the internal audit of grants and contributions in 1999 stated that he did not know about the previous audits in 1991 and 1994. It is appropriate to question whether he should have asked or should have been told. In addition, the Committee wonders whether the failure to apply the lessons from these audits was affected by this. The fact that a program may have disappeared does not excuse the systemic lack of management controls that an audit of that program might have revealed. This has given us considerable frustration as we tried to find out the genesis of the mismanagement in HRDC and to ascertain who was responsible for what, and when.

3. In the case of HRDC, how big is too big?

In the early 1990s many government departments were consolidated into fewer, but larger, operations. In the case of Human Resources Development, the consolidation in 1993 brought together part or all of the departments of Employment and Immigration Canada, Health and Welfare, Secretary of State, Multiculturalism and Citizenship, and Labour Canada. This meant, among other things, that grants and contributions programs that had formerly reported to five different ministers or deputy ministers now report only to one. The current situation raises some questions in the Committee's mind about the change in the level of political and managerial scrutiny that can be brought to bear under these circumstances. As the Deputy Minister of Human Resources Development Canada told us, she is responsible for a \$60 billion budget. Grants and contributions are just 5% or \$3 billion of this amount. The Deputy Minister also told the Committee that there is no consideration being given to reduce or split off certain elements of the Department in order to serve clients more effectively.²²

²² HRPD, *Evidence*, Meeting No. 17 (11:40), 2 March 2000.

4. What is the appropriate balance between decentralization, flexibility and control? How has this affected the role of regional managers and staff?

One of the major changes that HRDC has undergone has been the shift in the balance of its work from headquarters to the regions. Certainly, we heard about the advantages of this change — for example, responsiveness to local conditions and clientele, and ability to respond quickly. At the same time, the level of flexibility and discretionary authority of the program officers and local managers has increased. The Canada Employment and Immigration Union told us of their concern that accountability procedures were being diminished in the name of eliminating bureaucratic red tape. The representative of the HRDC employees reminded us that the regulation necessary for accountability should always be upheld even when it may be politically unpopular to do so. Pushing staff to approve projects quickly in order to “get the money out the door” did not necessarily serve anyone’s best interest in the longer term. Unlike the case of the senior managers at the Ottawa headquarters, the issue might be whether regional managers have the appropriate experience or have gone too long without a rotation.

The Committee wonders whether the appropriate balance between centralization/decentralization and authority/flexibility has been attained. Notwithstanding changes to the organization and program delivery, it is obvious to the Committee that administrative procedures need to be tightened in order to ensure better control and risk management. There is a need to rebalance these components to serve taxpayers better within the existing organizational structure.

5. What is the appropriate role of Members of Parliament in the approval of grants and contributions?

The Committee is fully aware that the role of Members of Parliament varied from one HRDC program to another. The former Deputy Minister of Human Resources Development told us that the Transitional Jobs Fund (TJF) was explicitly designed to allow for, and indeed encourage, Members of Parliament to participate in the process as one way of reflecting the interests of their communities. They did not, however, have that type of involvement in other programs. Our study has provided evidence that the involvement of MPs varied from province to province and region to region. Given the fact that the criteria for the TJF were not very clear, or at the least poorly understood, the involvement of Members of Parliament has, in fact, led to considerable questioning by the public and the news media. The issue is obviously one for debate. The Clerk of the Privy Council told us that he distinguished between a program that was “politicized and there being an involvement of Members of Parliament.”²³ The Auditor General of Canada, on the other hand, stated that:

²³ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 19 (11:55), 21 March 2000.

...involving MPs too much in the decision-making process blurs the lines of accountability. The traditional model is that governments govern and Members of Parliament hold the government accountable. When MPs get involved in the decision-making process, it can blur that particular relationship.²⁴

6. Is government-wide action required on grants and contributions?

The Clerk of the Privy Council made a commitment that "[w]hatever lessons can be learned from the HRDC internal audit must be applied throughout the public service."²⁵ In this light, the Committee views its own study of grants and contributions in HRDC as an opportunity to apply to other departments the knowledge that it has gained.

7. Should the Treasury Board strengthen its oversight of grants and contributions across all departments?

As the financial general manager of the federal government, the Treasury Board has a special obligation to consider mechanisms that it might adopt to strengthen its ability to manage grants and contributions.

²⁴ HRPD, *Evidence*, Meeting No. 20 (12:45), 23 March 2000.

²⁵ HRPD, *Evidence*, Meeting No 19 (11:10), 21 March 2000.

CONCLUSION

The Committee listened to the Auditor General's caution against overreacting to the 1999 audit. He told us that:

It would not make sense for necessary changes to lead to excessive tightening of the system and unnecessary red tape. HRDC has a varied set of programs to deliver. A balance will need to be established to meet the needs of recipients, ensure adequate controls, assess risk, and deliver results for taxpayers.²⁶

The Committee will continue its work and search for that balance.

²⁶ HRPD, *Evidence*, Meeting No 20, (11:20), 23 March 2000.



A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meetings Nos. 10, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 and 26 which includes this Report*) are tabled.

Respectfully submitted,

Peter Adams, M.P.
Chair



Unanimous Dissenting Opinion by the Opposition Parties

"Certainly this is the most serious situation that I've seen during all those years."

Jane Stewart, February 10, 2000.

"In 1998-99 discretionary programs accounted for an expenditure of approximately \$17 billion across government and 17% of that by HRDC. I cannot help but express frustration with the way the government manages grants and contributions in general."

Auditor General, March 23, 2000.

"The question of record-keeping shortcomings throughout the government is not a new problem. In my own way, I have sounded the bell last year. But my predecessor, in his previous annual reports, had raised this question time and time again."

Information Commissioner of Canada, March 28, 2000.

"The current HRDC six-point plan is meant to put everything back together again and to improve the administration of the program. This effectively leaves us with the status quo."

Canada Employment and Immigration Union, April 6, 2000.

The opposition parties cannot support the interim report by the Standing Committee on Human Resources Development. As it stands, rather than condemning the disastrous situation that has come to light with management at Human Resources Development Canada (HRDC), the interim report simply endorses the partisan interpretation by the government majority of the numerous deficiencies in HRDC's administration. The Committee has failed to make an in-depth diagnosis and has merely proposed vague solutions that do not correspond to the seriousness of the problem. The report totally obscures the

partisan nature of the political intervention that occurred in the Department and treats it solely as an administrative issue. The government's attitude is deplorable, consisting as it does in denying the gravity of the problems identified by using questionable tactics such as throwing up smokescreens, withholding information and falsifying documents. These inexcusable actions can only deepen Canadians' cynicism about the federal government and parliamentary institutions.

Solutions?

Of course, the report emphasizes the solutions put forward by the Department of Human Resources Development to bring down the curtain on this situation, but the dissenting members are of the view that equal attention should have been paid to re-establishing sound administrative practices in order to clean up what looks more and more like an enormous shambles.

However, any solutions are doomed to failure if they are not backed up by a lucid account of the extent of the Department's problems. The situation requires more than half-baked solutions that do not have the support of the workers who would have to implement them. No large-scale administrative reform can be successful unless the employees are in favour of it.

An in-depth diagnosis

It is becoming pathetically clear that, in numerous cases, decisions about awarding grants were made along partisan political lines. Denying this jeopardizes any hope of finding a solution that could lead to significant, long-term remedies. The dissenting members on the Committee doubt that satisfactory solutions can come from the government if it persists in denying the gravity of the problem and refuses to shed light on practices that discredit it. From this perspective, the dissenting members of the Committee have reached the conclusion that only an independent public inquiry would be able to find answers

to the legitimate questions being asked in the House and by the Canadian public about HRDC's dubious practices.

Denying the problem

In addition to the projects that are currently under police investigation and the instances that have been brought into the public arena, such as the Placeteco plan and the case of lobbyist René Fugère, there are in all probability other similar situations that will only be brought to light through a public, in-depth, independent investigation. Under the circumstances, it is vital that the government majority on the Committee, as well as the government, admit this reality and draw the necessary conclusions.

When they appeared before the Committee, representatives of the HRDC employees' union gave a number of reasons for the problems faced by the Department. They emphasized the far-reaching staff cuts, their distrust of the Minister's plan, the fear that sanctions might be taken against front-line employees, and political pressures. It is telling that none of the points criticized by the union representatives appear in the Committee's interim report.

Deficient management

Inadequate management of public money and the partisan approach to awarding funds for job creation programs undermine public confidence in such programs. The dissenting members are of the view that the attitude of the government and of the government majority on the Committee is exacerbating the situation.

A recurring problem

The state of affairs at HRDC is not new. Even though the Auditor General criticized similar types of problems in previous internal audit reports on a number of occasions, it is clear to the dissenting members of the Committee that nothing has been done and that if it had not been for the repeated offensives by the opposition parties, chances are good that the situation at HRDC would only have

deteriorated further. The dissenting members are of the view that only an independent public inquiry will restore confidence in the government, in the Minister and in HRDC programs.

To minimize the likelihood of a similar situation occurring in the future, employees of the federal Public Service must be allowed to speak out regarding dubious practices in a climate of confidence. This means the government should introduce legislation to protect whistle-blowers in the Public Service.

Furthermore, it is vital to implement as soon as possible rules for awarding grants that are consistent, transparent and equitable, in order to avoid arbitrary decision-making.

Conclusion

The list of problems at HRDC is mind-boggling: misappropriation of funds; multiple criminal investigations; grants being approved after the payments were made; withholding of information; allegation of falsification of documents; absence of controls; influence peddling (the Corbeil affair); use of public money for partisan ends; patronage; and so on.

The majority report as presented to us does not recognize any of these problems. It amounts to a denial of the facts that can only worsen an already scandalous situation. The report demonstrates clearly that the government majority refuses to take the necessary steps to solve the serious problems at HRDC, and that an independent public inquiry is the only way to shed light on the practices there and within the current government generally.

APPENDIX I LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources Development Canada	2000/02/10	10
David Good, Assistant Deputy Minister		
Claire Morris, Deputy Minister		
Jane Stewart, Minister		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Department of Human Resources Development Canada	2000/03/02	17
Bill Ferguson, Director General		
David Good, Assistant Deputy Minister		
Claire Morris, Deputy Minister		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Department of Human Resources Development Canada	2000/03/16	18
James Martin, Director General		
Alan Winberg, Assistant Deputy Minister		
Privy Council Office	2000/03/21	19
Mel Cappe, Clerk and Secretary to the Cabinet		
Office of the Auditor General of Canada	2000/03/23	20
Maria Barrados, Assistant Auditor General		
L. Denis Desautels, Auditor General of Canada		
Theresa Duk, Principal		
Henno Moenting, Principal		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Consulting and Audit Canada	2000/03/28	21
Christiane Ouimet, Chief Executive Officer		
Bernard Thérien, Principal consultant		
Ekos Research Associates Inc.		
Tim Dugas, Principal, Goss Gilroy Inc.		
Janice Remai, Director, Ekos Research Associates		
Office of the Information Commissioner of Canada		
John Reid, Information Commissioner of Canada		
Office of the Privacy Commissioner of Canada		
Bruce Phillips, Privacy Commissioner of Canada		
Department of Human Resources Development Canada	2000/03/30	22
Claire Morris, Deputy Minister		
Suzette Perreault, Director General		
Danielle Vincent, Assistant Deputy Minister		
Treasury Board of Canada	2000/04/04	23
Rick Neville, Deputy Comptroller General		
Lucienne Robillard, President		
Carole Swan, Acting Secretary of the Treasury Board and Comptroller General of Canada		
Association of Public Service Financial Administrators	2000/04/06	24
Greg Gauthier, Director		
Merdon Hosking, President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canada Employment and Immigration Union	2000/04/06	24
Molly Boyd, National Vice-President		
Jeannette Meunier-McKay, National Executive Vice-President		
Cres Pascucci, National President		
Jim Richards, National Vice-President		

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, April 12, 2000

(Meeting No. 26)

The Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities met in camera at 3:24 p.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Peter Adams, presiding.

Members of the Committee present: Diane Ablonczy, Peter Adams, Bonnie Brown, Paul Crête, Libby Davies, Jean Dubé, Raymonde Folco, John Godfrey, Judi Longfield, Larry McCormick, Rey Pagtakhan, Judy Sgro and Maurice Vellacott.

In attendance: From the Library of Parliament: Kevin Kerr, Julie Mackenzie and Bill Young, Research Officers.

The Committee proceeded to consider its draft report.

It was agreed, — That the interim report on HRDC Grants and Contributions be adopted as the Second Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities.

It was agreed, — That the Clerk be authorized to make such editorial and typographical changes as necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That the Chair be authorized to table the Report in the House Thursday, April 13, 2000.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its Second Report in a tumble bilingual format.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 108 (1) (a), the Committee authorize the printing of the dissenting opinions of the Canadian Alliance, Bloc Québécois, New Democratic Party and the Progressive Conservative Party as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the dissenting opinions be limited to not more than two pages; (font = 12; line spacing = 1.5) and that the dissenting opinions

be delivered in both official languages to the Clerk of the Committee not later than 10:30 a.m., Thursday, April 13, 2000.

At 6:24 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Danielle Belisle
Clerk of the Committee



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**ASSURER LA REDDITION DE COMPTES : RAPPORT
PROVISOIRE CONCERNANT LE RAPPORT DE
VÉRIFICATION INTERNE DE 1999 SUR LES
SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS À
DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
CANADA**

**Rapport provisoire du Comité permanent du développement des
ressources humaines et de la condition des personnes handicapées**

**Peter Adams, député
Président**

Avril 2000

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**ASSURER LA REDDITION DE COMPTES : RAPPORT
PROVISOIRE CONCERNANT LE RAPPORT DE
VÉRIFICATION INTERNE DE 1999 SUR LES
SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS À
DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES
CANADA**

**Rapport provisoire du Comité permanent du développement des
ressources humaines et de la condition des personnes handicapées**

**Peter Adams, député
Président**

Avril 2000

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENT

Peter Adams

VICE-PRÉSIDENT

Maurice Vellacott

Bryon Wilfert

MEMBRES

Diane Ablonczy

Bonnie Brown

Paul Crête

Libby Davies

Jean Dubé

Raymonde Folco

Christiane Gagnon

John Godfrey

Dale Johnston

Judi Longfield

Larry McCormick

Rey D. Pagtakhan

Hon. Andy Scott

Judy Sgro

Stéphan Tremblay

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kevin Kerr

William Young

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a procédé à l'étude sur les subventions et contributions du ministère du développement des ressources humaines Canada. Après avoir entendu des témoignages, le Comité présente le rapport qui suit à la Chambre des communes :

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	1
II. CONTEXTE ET APERÇU.....	3
III. LA VÉRIFICATION DE 1999 ET SES CONSTATATIONS.....	5
Chronologie des événements.....	5
L'échantillon de vérification.....	7
Les constatations.....	8
Raisons expliquant les constatations des vérificateurs.....	10
IV. REMÉDIER AU PROBLÈME : RESSERRER L'ADMINISTRATION DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS.....	13
S'assurer que les paiements satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes.....	13
Vérifier et corriger les dossiers problèmes.....	14
Soutien du personnel et ressources destinées aux systèmes d'information.....	14
Assurer la reddition de comptes et déclarer les résultats.....	15
Notre évaluation préliminaire.....	16
V. QUESTIONS.....	19
1. Comment le Ministère peut-il garantir aux Canadiens que ses programmes de subventions et contributions sont gérés en respectant les principes d'une saine administration financière?.....	19
2. Quelles mesures doit prendre le Ministère afin de tenir ses dossiers de façon plus rigoureuse?.....	19
3. Le personnel de première ligne et les professionnels de la finance du Ministère reçoivent-ils une formation appropriée?.....	20
4. Les rapports publics que propose le Ministère pour corriger la situation sont-ils suffisamment transparents pour rétablir la confiance du public?.....	20

5. Comment le Ministère peut-il s'assurer que les critères d'admissibilité à ses programmes de subventions et de contributions sont transparents et appliqués uniformément?	21
6. Le Ministère devrait-il réviser les dossiers de façon régulière?	21
7. Le Ministère dispose-t-il de ressources suffisantes pour assurer une diligence et une prudence raisonnables?	22
8. Le personnel du Ministère reçoit-il des directives claires de ses gestionnaires?	22
9. Toutes les vérifications devraient-elles prévoir un plan ministériel assorti de dates cibles précises pour la mise en place des correctifs et d'un engagement de faire rapport publiquement des activités de suivi?	23
VI. AUTRES QUESTIONS ET PROCHAINES ÉTAPES.....	25
1. Les nouvelles modalités relatives à la gouvernance qui concernent les partenaires du Ministère favorisent-elles ou non une saine gestion? Quel devrait être le rôle du secteur privé dans les partenariats qu'il conclut avec le gouvernement?	25
2. Le mode de gestion générale et le roulement des cadres supérieurs au sein de la fonction publique ont-ils servi ou en fait desservi l'objectif de saine gestion publique?	26
3. À partir de quel moment un ministère comme DRHC est-il considéré comme trop gros?	26
4. Comment trouver le juste équilibre entre décentralisation, souplesse et contrôle? Comment cela touche-t-il le rôle des gestionnaires régionaux et de leur personnel?	27
5. Quel rôle les députés devraient-ils jouer dans l'approbation des subventions et des contributions?	27
6. Faut-il prendre des mesures à l'échelle de l'ensemble du gouvernement en ce qui concerne les subventions et les contributions?	28
7. Le Conseil du Trésor doit-il intensifier sa surveillance des subventions et des contributions dans tous les ministères?	28

CONCLUSION	29
OPINION DISSIDENTE	33
ANNEXE I : LISTE DES TÉMOINS	37
PROCÈS-VERBAL	41

I. INTRODUCTION

Le 19 janvier 2000, la ministre du Développement des ressources humaines du Canada (DRHC) a rendu public le rapport d'une vérification interne effectuée en 1999. Cette vérification a mis au jour d'importants problèmes d'incurie administrative dans sept secteurs de programmes, mettant en cause des dépenses de plus d'un milliard de dollars au cours de l'exercice 1998-1999. Depuis la rentrée parlementaire de février 2000, les travaux du Comité ont en grande partie été consacrés à l'examen de l'administration des programmes de subventions et contributions qui ont fait l'objet de cette vérification.

La comparution devant le Comité de la ministre du Développement des ressources humaines, le 10 février 2000, a marqué le point de départ de notre étude. Une semaine plus tard, le Comité a adopté une motion proposant qu'il « examine les subventions et contributions du ministère du Développement des ressources humaines, fasse rapport à la Chambre au plus tard le 1^{er} juin 2000, à condition qu'un rapport provisoire soit déposé le 15 avril 2000¹ ». Le 29 février 2000, il a convenu d'un cadre pour son étude, dans lequel il prévoyait tenir un certain nombre de réunions initiales pour recueillir de l'information sur les programmes visés par la vérification et les résultats de cette vérification. À partir de ce moment et jusqu'à la préparation du présent rapport provisoire, les audiences du Comité ont porté sur toute une panoplie de sujets dont l'examen avait pour but ultime d'évaluer la nature des enjeux et les mesures prises pour remédier aux problèmes relevés dans l'administration des subventions et contributions².

Le Comité n'a pas terminé ses audiences. Il aimerait entendre le point de vue d'autres témoins et il lui reste encore à évaluer l'efficacité des mesures correctives adoptées par le Ministère pour remédier à ses problèmes administratifs. Le Comité a donc conclu qu'il serait prématuré de formuler des recommandations à ce stade-ci. Les membres ont plutôt convenu de soulever un certain nombre de questions à partir des témoignages recueillis jusqu'ici. Le Comité s'efforcera ensuite d'y trouver des réponses pendant la deuxième moitié de son étude, avant de formuler des recommandations dans un rapport final devant être déposé au début de juin 2000.

¹ Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (ci-après RHPH), Procès-verbaux, séance n° 12, 17 février 2000.

² Une liste des témoins et des séances est annexée à la fin du présent rapport.

II. CONTEXTE ET APERÇU

Le vérificateur général du Canada a précisé au Comité qu'en 1998-1999, les dépenses de programmes discrétionnaires représentaient une somme d'environ 17 milliards de dollars pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental, dont à peu près 17 % ont été effectuées par DRHC. Ce ministère travaille en partenariat avec des milliers d'organismes, couramment appelés « tierces parties », pour offrir aux Canadiens des programmes financés grâce à ces fonds. Le personnel en place dans les différents centres des ressources humaines du Canada ou dans les bureaux régionaux administre des programmes qui représentent à peu près 90 % des dépenses du Ministère au titre des subventions et contributions — si l'on tient compte du financement accordé en vertu des ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces/territoires et des programmes concernant le marché du travail. Le reste, soit 10 % des dépenses, sert à financer des projets administrés par l'administration centrale du Ministère, en partenariat avec des organismes nationaux dans la majorité des cas. Lors de sa comparution, la ministre a indiqué au Comité que les tiers responsables de la prestation des services variaient d'un programme à l'autre et d'un groupe client à l'autre :

Si nous parlons du Fonds transitoire pour la création d'emplois, il s'agit de partenariats avec la collectivité et le secteur privé. Si nous parlons de services à l'intention de la jeunesse, de l'argent peut être versé à des particuliers ou à des programmes qui appuient les jeunes à risque, ce genre de choses — donc, les organismes communautaires qui s'occupent d'aider les jeunes à risque. Si nous parlons de Canadiens handicapés, cet argent peut être remis à des organismes qui s'occupent des personnes handicapées ou à des groupes communautaires qui travaillent à améliorer l'alphabétisation dans leurs collectivités. Donc, selon l'endroit où l'on se trouve, il s'agit d'établissements d'enseignement, comme des collèges ou des universités, d'organismes à but non lucratif, et même, dans certains cas, de petites et moyennes entreprises du secteur privé et de particuliers³.

Le Comité est pleinement conscient de la taille, de la diversité et de la complexité du Ministère. Il sait aussi qu'en raison de sa structure organisationnelle, le processus de prise de décisions concernant les programmes y est largement décentralisé afin d'accorder une grande marge de manœuvre aux gestionnaires des différents niveaux. Le Comité est entièrement d'accord avec le vérificateur général lorsque celui-ci affirme que « ...dans un système aussi décentralisé, il est essentiel d'avoir un cadre de contrôle solide, des mécanismes appropriés pour vérifier le respect de ce cadre ainsi que des obligations redditionnelles claires pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire⁴ ». Le Comité abonde lui aussi dans ce sens et croit que toute intervention doit se fonder sur les

³ RHPH, *Témoignages*, séance n° 10 (13:10), 10 février 2000.

⁴ RHPH, *Témoignages*, séance n° 20 (11:10), 23 mars 2000.

lignes directrices du Conseil du Trésor. Il encourage donc la direction du Ministère à s'en tenir rigoureusement au plan qu'elle a mis en place pour remédier aux graves lacunes relevées.

III. LA VÉRIFICATION DE 1999 ET SES CONSTATATIONS

En 1999, le Ministère a entrepris une vérification interne d'un échantillon de subventions et contributions pour déterminer si l'administration de certains programmes était conforme à ses propres lignes directrices et à celles du Conseil du Trésor. La vérification n'avait pas pour but de déterminer si les fonds en question avaient été utilisés efficacement pour atteindre les objectifs poursuivis. Contrairement aux vérifications menées par le vérificateur général du Canada, celle du Ministère ne visait pas à déterminer s'il y avait eu ou non optimisation des ressources. Elle se voulait plutôt un outil pour déterminer si les programmes visés étaient bien gérés. Dans les secteurs public et privé, les gestionnaires ont recours à ce genre de vérification pour évaluer les pratiques administratives internes et pour mieux gérer les risques. Les représentants du Ministère et le vérificateur général ont affirmé au Comité que DRHC effectuait régulièrement des vérifications internes de ce genre avec l'autorisation du sous-ministre. Ainsi, le Bureau de vérification interne (BVI) du Ministère effectue chaque année environ 25 examens et vérifications portant sur divers programmes et il évalue les risques opérationnels auxquels s'expose le Ministère dans la poursuite de ses grands objectifs.

Chronologie des événements

Le greffier du Conseil privé et ex-sous-ministre du Ministère a dit au Comité qu'il a ordonné la vérification interne de 1999 dès qu'il a eu connaissance des résultats de la vérification des dépenses engagées par le Ministère au titre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique qu'avait effectuée le vérificateur général pour déterminer s'il y avait eu optimisation des ressources. L'objectif de cette vérification, dont les résultats ont été rendus publics en octobre 1997, était d'évaluer dans quelle mesure les dépenses de 1,748 milliard de dollars faites par le Ministère au titre de la Stratégie avaient aidé les travailleurs à s'adapter aux changements dans l'industrie du poisson de fond et de déterminer si cette stratégie d'adaptation de la main-d'œuvre comportait un cadre de reddition des comptes efficace. Voici ce qu'avait conclu le vérificateur général à l'époque :

...étant donné la difficulté d'obtenir une information claire et précise, des décisions ont été prises à partir de renseignements incomplets, qui ne répondaient pas aux exigences des critères d'admissibilité de la Stratégie. Des erreurs ont été notées dans l'application de ces critères depuis le début de la mise en place de la Stratégie et plusieurs rectifications ont dû être apportées. Diverses interprétations des critères d'admissibilité ont entraîné un traitement différent des participants d'un endroit à l'autre. [...] L'absence d'un cadre de reddition des comptes adapté à ce type

d'intervention n'a pas permis de s'assurer de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé⁵.

Le vérificateur général avait aussi formulé plusieurs recommandations pour améliorer la reddition des comptes en rapport avec la Stratégie et d'autres programmes semblables.

C'est après avoir reçu ce rapport que l'ancien sous-ministre dit avoir pris conscience de l'existence possible de problèmes semblables dans l'administration d'autres programmes du Ministère, eux aussi financés par des dépenses discrétionnaires, comme la Stratégie.

Le directeur général du Bureau de vérification interne du Ministère a indiqué au Comité que la vérification des subventions et des contributions avait été approuvée en février 1998 et que ses modalités avaient été définitivement établies le 18 décembre 1998. En vertu de ces modalités, les objectifs de la vérification consistaient :

...à évaluer la gestion et la prestation des programmes de subventions et de contributions de DRHC et à faire des recommandations pratiques, axées sur les résultats, aux gestionnaires et aux employés, sur les moyens d'améliorer la gestion des projets, de réduire les risques et d'élaborer un meilleur cadre de responsabilité.

Pour atteindre cet objectif, l'examen [vérification] a porté sur les questions suivantes :

- a) les subventions et les contributions sont-elles allouées et utilisées aux fins prévues conformément aux objectifs, aux politiques, aux règles et aux procédures en vigueur tout en tenant compte des principes de responsabilité, d'efficacité, d'efficience et d'économie;
- b) les fonds de subventions et de contributions sont-ils suffisamment à l'abri des erreurs, des détournements, d'une mauvaise utilisation et des abus, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de DRHC. Le cas échéant, l'examen fournit une estimation de l'importance des pertes⁶.

Le directeur général a aussi précisé au Comité que l'équipe de vérification avait effectué son travail entre janvier et septembre 1999 et avait remis une ébauche de rapport le 5 octobre 1999, ébauche à laquelle il manquait toutefois la réponse de la direction. Le Conseil de gestion du Ministère a reçu l'ébauche du rapport de vérification le 13 octobre 1999. C'est après cela, aux dires des représentants du Ministère, que la ministre du Développement des ressources humaines du Canada a été mise au courant,

⁵ Vérificateur général du Canada, *Rapport du vérificateur général de 1997*, chapitre 16, paragr. 16.3 et 16.97.

⁶ Développement des ressources humaines Canada, Bureau de vérification interne, *Rapport final : Examen de l'intégrité des programmes/subventions et contributions*, janvier 2000, p. 5.

soit le 17 novembre 1999. Le rapport final de la vérification, incluant la réponse de la direction, a été achevé le 6 janvier 2000. Puis, le 11 janvier, la sous-ministre a donné une séance d'information pour l'ensemble du Ministère afin de présenter les résultats de la vérification. La ministre a ensuite rendu public le rapport final de la vérification le 19 janvier 2000.

L'échantillon de vérification

Pour atteindre les objectifs de son examen des subventions et contributions, l'équipe de vérification a constitué un échantillon aléatoire stratifié composé de 459 dossiers de projet, en choisissant des dossiers dans chacun des 27 sous-programmes constituant l'univers de vérification. Sur l'ensemble des dossiers de projet choisis, 73 (16 %) étaient financés par des subventions, et 386 (84 %) en vertu d'ententes avec des tierces parties appelées à recevoir les contributions du Ministère⁷. La valeur de tous les projets visés par la vérification était d'environ 230 millions de dollars.

Même si le sous-ministre adjoint, Services financiers et administratifs, a affirmé au Comité que l'échantillon comportait un nombre à peu près égal de projets de chaque sous-programme, ce n'était manifestement pas le cas⁸. Selon l'annexe A du rapport de vérification, le nombre de projets de chaque sous-programme faisant partie de l'échantillon variait de deux, pour l'Initiative d'emploi pour les Autochtones en milieu urbain; à 73, pour l'Alphabétisation. Les projets vérifiés mis en œuvre par l'administration centrale représentaient 61 % (278) de l'ensemble des projets de l'échantillon — ce qui constitue une proportion importante, puisque les représentants du Ministère ont indiqué au Comité que l'administration centrale n'avait la responsabilité que d'environ 10 % des programmes financés par des subventions et des contributions⁹. Sur les 181 projets vérifiés relevant des bureaux régionaux et locaux du Ministère, 34,8 % (63 projets) avaient été choisis dans le Canada atlantique, 13,8 % (25 projets) au Québec, 22,1 % (40 projets) en Ontario et 29,3 % (53 projets) dans l'Ouest canadien.

En plus d'examiner tous les projets faisant partie de l'échantillon, l'équipe de vérification :

- est allée examiner sur place 63 projets, notamment les demandes de remboursement des promoteurs;

⁷ Les subventions sont des transferts inconditionnels qui ne sont pas assujettis à une reddition de comptes ou à une vérification, mais dont l'admissibilité peut faire l'objet d'une vérification. Les contributions sont quant à elles des transferts conditionnels versés à une fin précise et faisant l'objet d'une reddition de comptes et d'une vérification conformément à l'accord de contribution signé par le Ministère et le bénéficiaire des fonds.

⁸ RHPH, *Témoignages*, séance n° 10 (13:00), 10 février 2000.

⁹ RHPH, *Témoignages*, séance n° 17 (11:15), 2 mars 2000.

- a examiné les paiements anticipés pour déterminer s'ils étaient conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor;
- a procédé à une analyse des privilèges d'accès aux systèmes informatiques du Ministère;
- a évalué le contrôle des décaissements.

Les constatations

La vérification interne de 1999 a permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes importants de gestion administrative et financière, comme ceux relevés dans les vérifications antérieures de programmes semblables réalisés par le Ministère et son prédécesseur, Emploi et Immigration Canada. Sur tous les dossiers de projet examinés, 69, soit 15 %, ne contenaient aucune demande du promoteur. Dans les 390 autres dossiers de projets qui renfermaient une demande :

- 280 (72 %) ne renfermaient pas de prévisions de trésorerie;
- 179 (46 %) n'indiquaient pas le nombre de participants prévu;
- 98 (25 %) ne comportaient pas de description des activités financées;
- 98 (25 %) ne donnaient pas de précisions sur les caractéristiques des participants au programme;
- 43 (11 %) ne comportaient pas de projet de budget;
- 43 (11 %) ne décrivaient pas les résultats prévus.

La vérification a révélé d'autres graves lacunes administratives :

- Dans presque tous les cas (97 %), les dossiers vérifiés ne contenaient aucune indication démontrant qu'on avait vérifié, avant d'accepter le projet, que le promoteur n'avait pas de dettes impayées envers le Ministère.
- Les deux tiers des dossiers ne contenaient aucune justification pour expliquer la recommandation ou l'approbation du projet.
- Dans 112 cas, les signatures requises ne figuraient pas sur le document d'approbation du projet, l'accord ou, à tout le moins, sur une des demandes relatives au projet.
- La valeur monétaire initiale avait été modifiée (habituellement à la hausse) pour le tiers des projets vérifiés et dans 36 % de ces cas, la raison de la modification n'était pas indiquée.
- La grande majorité des projets (87 %) ne renfermait aucune preuve de supervision et 80 % de tous les projets vérifiés ne renfermaient aucune preuve de contrôle financier.

- Les trois quarts des accords de contribution de l'échantillon ne prévoyaient aucune surveillance du niveau d'obtention des résultats prévus et n'avaient fait l'objet d'aucun suivi à cet égard.

Lors de ses visites sur place, l'équipe de vérification a vérifié des demandes de remboursement totalisant environ 5 millions de dollars. Trois pour cent de ces dépenses n'auraient pas dû être autorisées selon les conditions des divers accords de contribution. En outre, 13 % des demandes de remboursement de dépenses ne s'appuyaient sur aucun document justificatif satisfaisant. Comme il était impossible au cours des visites sur place d'établir de façon formelle l'existence d'un trop-payé, les vérificateurs ont avisé les agents de programme responsables des dossiers concernés et ils ont entrepris de faire un suivi afin de déterminer s'il y avait effectivement eu trop-payé¹⁰.

L'équipe de vérification a également constaté que sur l'ensemble des projets vérifiés mettant en cause des accords de contribution, quelque 261 millions de dollars, soit 26,3 % de toutes les dépenses de projet, avaient été déboursés au cours du dernier mois de l'exercice (c.-à-d. après le début de mars). Ce chiffre est de beaucoup supérieur à la moyenne mensuelle des décaissements pour les mois d'avril à février, c'est-à-dire les 11 premiers mois de l'exercice, qui est de 19,6 %. Les visites sur place ont démontré qu'on avait recouru à cette pratique pour éviter la non-utilisation des fonds destinés aux programmes du Ministère. Ces paiements étaient faits à partir du budget de l'exercice précédent à titre d'avance pour l'année suivante. Les vérificateurs ont indiqué que cette pratique était abusive et contraire aux lignes directrices du Conseil du Trésor régissant les paiements anticipés.

Enfin, l'équipe de vérification a constaté des situations qui, à son avis, étaient de nature à compromettre l'intégrité des systèmes financiers du Ministère. Parce que les tâches ne sont pas suffisamment bien réparties entre les agents de projet, il arrive souvent qu'un même agent s'occupe d'un projet de subvention ou de contribution dès le moment où la demande initiale est présentée jusqu'à la clôture du projet, sans qu'il n'y ait d'intervention de la part des gestionnaires ou très peu. Par conséquent, un agent de projet peut décider d'effectuer des paiements et aussi les approuver, d'où l'élimination d'un élément important du contrôle. En ce qui a trait à l'accès aux systèmes financiers, l'équipe de vérification a constaté que le même code d'accès avait été parfois donné à plus d'un employé (accès multiple) et que des codes génériques pouvaient aussi être utilisés de façon anonyme.

Les représentants du Ministère ont rappelé au Comité que ces constatations sont valables pour l'ensemble de l'univers de vérification, mais ne doivent pas être interprétées comme étant applicables à un secteur de programme, à un sous-programme ou à une région en particulier.

¹⁰ Ce suivi est maintenant terminé et ses résultats sont examinés plus loin.

Raisons expliquant les constatations des vérificateurs

Le rapport de vérification et certains des témoins qui ont comparu devant le Comité ont invoqué diverses raisons pour expliquer la situation décrite dans le rapport de vérification. En voici quelques-unes :

- la réorganisation du Ministère en 1993;
- le début de l'examen du système de sécurité sociale en 1994;
- la réforme de l'assurance-chômage et l'examen des programmes en 1995;
- les ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) conclues avec les provinces et les territoires en 1996.

Tous ces changements ont entraîné une réduction de l'effectif du Ministère de 5 000 années-personnes, la fermeture et le regroupement de plus de 300 bureaux et le transfert d'au-delà de 2 000 employés aux gouvernements provinciaux¹¹. Le Comité ne doute pas que ces facteurs ont contribué aux problèmes administratifs relevés lors de la vérification interne de 1999.

Le Comité se demande cependant si les conséquences de tous ces changements sont effectivement la principale cause du problème. Deux vérifications antérieures ont déjà révélé des problèmes semblables et permis de constater : « ...que des documents de contrôle clés manquent dans au-delà de 80 % des dossiers vérifiés, que les rapports des examens financiers manquent dans 50 % des dossiers vérifiés; qu'il n'y a pas de répartition des tâches, que la compétence laisse à désirer et que la gestion ou le contrôle interne sont déficients dans 50 % des projets visités¹² ». Selon une vérification de suivi effectuée en 1994, « ...il y a encore très peu de preuves que l'exécution du programme s'est améliorée de façon significative à l'échelle locale. De fait, huit importantes recommandations découlant de la vérification de 1991 n'avaient pas encore été mises en œuvre de façon satisfaisante. [...] Le contrôle et le suivi continuent d'être négligés, souvent même avec des projets complexes et pluriannuels qui impliquent de grosses sommes¹³ ».

Le greffier du Conseil privé a pour sa part déclaré au Comité que les compressions et les autres raisons invoquées par le Ministère pour justifier son inaction « ...ne devraient [tout simplement pas] excuser les lacunes administratives mises en

¹¹ RHPH, *Témoignages*, séance n° 17 (11:10), 2 mars 2000.

¹² Emploi et Immigration Canada, Bureau de vérification interne, *Vérification des contributions importantes*, décembre 1991, résumé.

¹³ Développement des ressources humaines Canada, *Vérification de suivi de l'emploi*, (Ébauche de rapport), décembre 1994, p. 1.

évidence par la vérification¹⁴ ». Le Comité croit que les Canadiens ont aujourd'hui moins confiance dans la compétence administrative du Ministère. Il est maintenant temps de rétablir cette confiance.

¹⁴ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (11:10), 21 mars 2000.



IV. REMÉDIER AU PROBLÈME : RESSERRER L'ADMINISTRATION DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

Une grande partie des audiences a été consacrée à l'étude des mesures que le Ministère envisage d'adopter pour améliorer l'administration des subventions et des contributions. Celles-ci sont énoncées dans le plan d'action du Ministère intitulé *Renforcement des subventions et des contributions*¹⁵. Les éléments principaux de ce plan sont les suivants.

S'assurer que les paiements satisfont aux exigences financières et aux conditions des programmes

Les paiements courants et futurs doivent répondre aux exigences financières et aux conditions des programmes. Le Ministère a adopté une mesure essentielle en exigeant, avant le paiement de tout montant, que les directeurs et les directeurs généraux de l'administration centrale attestent, pour chaque dossier de projet qui relève d'eux, que le projet en question répond aux cinq critères financiers suivants :

- 1) il y a une entente signée conforme aux modalités et conditions du Conseil du Trésor;
- 2) les pouvoirs de signature sont respectés;
- 3) les demandes de remboursement requises sont soumises par les promoteurs des projets;
- 4) toutes les dépenses dont on réclame le remboursement ont été examinées et sont considérées comme justifiées aux termes de l'accord de contribution et des modalités et conditions du Conseil du Trésor pour le programme à l'égard duquel elles sont réclamées;
- 5) les paiements anticipés sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

En outre, le Ministère n'approuvera aucun nouveau contrat tant que le dossier ne sera pas complet, c'est-à-dire qu'il doit au préalable contenir une demande ou proposition, les évaluations nécessaires (évaluation environnementale, présélection, et recherche de dettes en souffrance) et une recommandation d'approbation accompagnée d'un justificatif.

¹⁵ Le plan d'action se trouve sur le site Internet du Ministère à l'adresse suivante : <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/dept/reports/indexx.shtml>.

Le Comité estime que ces mesures remédient à une bonne partie des lacunes administratives et financières décelées lors de la vérification interne de 1999.

Vérifier et corriger les dossiers problèmes

La Ministre a dit au Comité que sur les 459 dossiers figurant dans l'échantillon de vérification, 37 ont fait l'objet d'un examen de suivi. Le Comité a fait observer que cet examen était en retard. Selon le plan d'action, cet examen aurait dû être terminé le 18 février 2000, mais en fait il ne l'a pas été avant le 14 mars 2000. Lors de cet examen de suivi, on s'est rendu compte que les dossiers de trois projets contenaient des erreurs comptables imputables au Ministère, qu'un projet comportait des dépenses non attestées de 83 100 \$, qu'un autre comptait des dépenses non admissibles de 6 529 \$, et que six projets s'étaient soldés par des trop-payés totalisant 226 369,51 \$, lesquels ont été remboursés à l'exception de 640,21 \$¹⁶.

Parallèlement à ce suivi, le Ministère a commencé à revoir tous les accords de contribution actifs pour s'assurer que les dossiers répondent aux exigences financières fondamentales et aux conditions des programmes. Cet examen, qui doit être terminé le 30 avril 2000, doit être attesté par un gestionnaire régional ou un sous-ministre adjoint. Selon le plan d'action, des mesures correctives seront prises au besoin.

On promettait aussi dans le plan d'action que le Ministère mettrait au point avant le 29 février une méthode peu coûteuse pour l'examen de tout dossier fermé risquant de ne pas être conforme aux exigences financières. La méthode retenue sera appliquée aux dossiers fermés en 1998-1999 et en 1999-2000. Tout problème décelé lors de cet examen doit être réglé avant le 31 août 2000.

Tous les cas où l'on soupçonne de la fraude ou des activités illégales seront transmis à la police.

Soutien du personnel et ressources destinées aux systèmes d'information

Le Ministère s'est engagé à donner au personnel chargé des programmes de subventions et de contributions des lignes directrices claires et une idée précise de ce que l'on attend d'eux. À la fin février, tous les gestionnaires et agents de programmes devaient avoir reçu une formation initiale sur les cinq exigences financières précitées. L'ancien sous-ministre du Développement des ressources humaines a dit au Comité que, durant son mandat, une somme de 5 millions de dollars prélevée sur les budgets courants du Ministère avaient été consacrée à la formation du personnel, mais il n'a pas précisé si cette formation portait sur les subventions et contributions, ni si elle visait à

¹⁶ Développement des ressources humaines Canada, communiqué de presse (00-21), 14 mars 2000.

assurer la conformité avec les outils administratifs appropriés. Le Ministère admet qu'il faut accroître la formation de manière à atteindre les objectifs suivants :

- au 31 mars 2000, tout le personnel assurant la prestation de programmes doit avoir suivi un atelier de gestion de programmes;
- d'ici la fin de mai 2000, le personnel sera doté de meilleurs outils de façon à simplifier le contrôle et la gestion des programmes;
- un site Web sur la gestion des subventions et des contributions à l'intention du personnel du Ministère chargé de la prestation des programmes devait être mis en place et prêt à être testé d'ici la fin de février 2000;
- au 31 mars 2000, le Ministère devait avoir organisé le premier d'une série de groupes de discussion avec le personnel de gestion de programmes et de gestion financière afin de déterminer leurs besoins;
- d'ici le 30 juin 2000, un expert-conseil indépendant fera une évaluation des charges de travail et de la capacité du personnel afin de déterminer les besoins en matière de classification, de formation, d'effectifs et d'autres ressources.

Le Ministère a débloqué des ressources temporaires pour permettre la mise en œuvre du plan d'action. En mars 2000, il devait soumettre au Conseil du Trésor une demande de ressources additionnelles, entre autres pour l'exploitation de nouveaux systèmes informatiques de vérification des antécédents des promoteurs de projets au Ministère et pour l'embauche des ressources humaines additionnelles nécessaires pour assurer une bonne administration. Trois systèmes d'information électroniques aideront les employés à s'acquitter de leurs fonctions de gestion et de contrôle de projets de façon que, dès avril 2000, un nouveau système permette de suivre les opérations financières au jour le jour. Le 1^{er} octobre 2000, un plan triennal décrira les éléments d'un système informatique capable de produire un historique de la performance des promoteurs de projets du Ministère, et un autre système informatique permettra de faire le lien entre les systèmes d'administration financière et d'administration de programmes. D'ici octobre 2000, les employés auront reçu de la formation sur la manière d'exploiter au maximum les systèmes d'information existants pour contrôler les contrats et déceler les trop-payés et les dettes en souffrance envers le Ministère.

Assurer la reddition de comptes et déclarer les résultats

Le Comité sait bien que la mise en œuvre de tout plan d'action est incomplète sans des mécanismes permettant de s'assurer que cette mise en œuvre a été bien faite. En conséquence, le Ministère propose de faire de la mise en œuvre du plan d'action une exigence fondamentale pour tous les hauts fonctionnaires (EX) et les autres gestionnaires chargés d'administrer des subventions et des contributions. Par

conséquent, ces personnes n'auraient pas droit à une prime au rendement à l'égard de la mise en œuvre du plan d'action.

Tous les codes d'utilisateur informatiques non affectés à un fonctionnaire du Ministère en particulier seront désactivés, et le Ministère ramènera de 193 à 30 le nombre des codes d'utilisateur de son système financier au 29 février 2000. Aucun utilisateur ne devra avoir plus d'un code actif après cette date, et les codes en double, inutiles ou superflus seront éliminés d'ici le 31 mai 2000.

La Direction nationale de suivi des subventions et des contributions (Groupe des finances et de l'administration – Bureau de vérification interne) a été établi en septembre 1999 et doté d'effectifs complets en novembre 1999. Il publiera des rapports nationaux mensuels à partir de février et des rapports régionaux trimestriels à partir d'avril. À compter de mai 2000, les rapports trimestriels au Ministre seront rendus publics. Les progrès seront mesurés au moyen des mêmes critères que ceux qui ont été utilisés lors de la vérification interne. Tous les mois, la Direction nationale choisira un échantillon représentatif de projets en vue de les analyser et effectuera aussi des visites sur place et des entrevues d'employés des bureaux locaux, régionaux et nationaux du Ministère. On a dit au Comité que, pour l'année qui vient, l'échantillon retenu sera quatre ou cinq fois plus important que celui de la vérification interne, ce qui devrait produire une base de données beaucoup plus riche pour tirer des conclusions sur la gestion administrative. On surveillera aussi le suivi des vérifications, et des mesures correctives seront au besoin prises en temps opportun.

Notre évaluation préliminaire

Le Comité appuie les mesures préliminaires prises rapidement par les hauts fonctionnaires du Ministère pour remédier aux problèmes mis au jour par la vérification. Le directeur général du Bureau de vérification interne du Ministère a dit au Comité qu'on avait commencé à planifier les mesures correctives dès juin 1999, aussitôt que la direction a été mise au courant des observations préliminaires. La haute direction du Ministère a alors décidé d'instituer une direction générale chargée de contrôler les progrès réalisés et de créer un groupe de travail national qui élaborerait une réponse plus complète.

Le plan d'action du Ministère répond aux problèmes immédiats et aux problèmes à long terme relevés dans le rapport de vérification de 1999. Les gestionnaires du Ministère ont dit au Comité que les fonctionnaires responsables avaient consulté le Groupe consultatif sur les normes relatives à la fonction de contrôleur du Conseil du Trésor et le Bureau du vérificateur général et obtenu une évaluation indépendante du plan d'action de Deloitte Touche, une société privée de conseil en gestion.

Les témoignages entendus par le Comité montrent que le plan d'action constitue un pas important dans la bonne direction. Dans son évaluation, le vérificateur général du Canada a ainsi précisé : « Je crois qu'il s'agit d'un plan de mesures très complet pour corriger les problèmes de contrôle immédiats qui ont été cernés. Le plan prévoit aussi des mesures à plus long terme pour renforcer l'approche. Au cours de notre propre vérification de DRHC, nous comptons évaluer les progrès réalisés par le Ministère dans la mise en œuvre de ce plan¹⁷ ». Pour sa part, le greffier du Conseil privé a déclaré : « ...je suis convaincu que de bonnes mesures de gestion seront mises en place à la suite de cette vérification¹⁸ ». La présidente du Conseil du Trésor a dit au Comité que le plan d'action était bon et que le Secrétariat le considérait comme un moyen crédible de remédier aux problèmes¹⁹. Enfin, la ministre du Développement des ressources humaines s'est engagée à garantir une mise en œuvre rapide du plan d'action.

Pour que les changements prévus dans le plan d'action aient un effet durable, le Conseil du Trésor, qui est chargé de fournir leurs crédits aux ministères et de veiller à ce qu'ils soient dépensés à bon escient, devra jouer un rôle beaucoup plus grand qu'il ne l'a fait ces dernières années.

¹⁷ RHPH, *Témoignages*, séance n° 20 (11:15), 23 mars 2000.

¹⁸ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (12:50), 21 mars 2000.

¹⁹ RHPH, *Témoignages*, séance n° 23 (11:10), 4 avril 2000.



V. QUESTIONS

Le présent rapport, parce qu'il est provisoire, ne contient pas de recommandations, car le Comité estime que les intérêts des Canadiens seront mieux servis si nous attendons d'avoir complètement terminé notre étude des programmes de subventions et de contributions de Développement des ressources humaines Canada avant de nous prononcer. Nous tenons en effet à nous assurer que les programmes fédéraux sont bien administrés, d'une manière qui permette d'atteindre les objectifs visés — assurer la formation professionnelle des Canadiens, promouvoir le développement social et l'alphabétisation, de même qu'aider les personnes handicapées, les jeunes et les Autochtones à prendre une part active à la vie économique et sociale de notre pays. Les programmes de subventions et de contributions du Ministère peuvent contribuer à ces résultats, mais seulement s'ils sont conçus comme il se doit, s'ils sont bien gérés, conformément à des règles strictes appliquées uniformément, et s'ils répondent à des besoins réels.

Le Comité entend bien formuler toutes les recommandations qui s'imposent dans son rapport final, mais il a estimé utile de faire le point sur ce qu'il avait appris jusqu'à maintenant pour le bénéfice des Canadiens. C'est dans ce but que nous posons les questions qui suivent.

- 1. Comment le Ministère peut-il garantir aux Canadiens que ses programmes de subventions et contributions sont gérés en respectant les principes d'une saine administration financière?**

Au vu de l'ampleur et de la portée de la présente étude, le Comité est plus que jamais convaincu qu'une gestion appropriée des subventions et des contributions constitue une composante essentielle d'une saine administration publique à l'échelon fédéral. L'intérêt public exige une bonne gestion du rendement et des finances, des contrôles suffisants, des liens hiérarchiques clairs et une grande transparence. Se contenter de moins est impensable.

- 2. Quelles mesures doit prendre le Ministère afin de tenir ses dossiers de façon plus rigoureuse?**

Dans son exposé au Comité, le Commissaire à l'information a fortement préconisé l'application de règles plus strictes en matière de gestion de l'information. Il a signalé que son prédécesseur avait en fait demandé à ce que de telles règles soient prévues par la loi. Il est vrai que la vérification des subventions et des contributions avait mis au grand jour les lacunes des systèmes de tenue de dossiers utilisés par le Ministère. Le greffier du Conseil privé a déclaré que « ...la vérification révélait que, même si certaines mesures

de contrôle ont été prises, elles n'étaient pas justifiées par des documents pertinents²⁰ ». Selon le Commissaire à l'information, c'est la prolifération des documents électroniques qui a transformé cette situation, déjà grave, en véritable crise. Il a affirmé que les politiques du Conseil du Trésor en matière de tenue de dossiers, de préservation des documents et d'accès à ces derniers n'avaient pas été suivies. Le Comité est d'avis qu'il faut cesser de faire preuve de négligence dans la tenue des dossiers comme celle que l'on a constaté dans le cas des subventions et contributions du Ministère.

3. Le personnel de première ligne et les professionnels de la finance du Ministère reçoivent-ils une formation appropriée?

Le greffier du Conseil privé a insisté sur l'importance de la formation comme moyen de corriger la manière dont sont administrées les subventions et contributions au Ministère. Le personnel de vérification interne a également établi que les employés auraient besoin d'une meilleure formation en gestion administrative et financière des subventions et des contributions. L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique appuie cette position, mais elle a fait savoir qu'elle n'était pas d'accord avec le calendrier d'exécution ni avec les engagements pris à cet égard.

Comme nous l'avons déjà dit, le Comité estime que le fait de former le personnel de première ligne ne dispense pas les gestionnaires d'assumer leurs obligations et leurs responsabilités. La formation ne peut non plus se substituer à une dotation adéquate permettant d'assurer le bon fonctionnement d'un programme. La formation n'est pas une panacée. Même parfaite, toute formation perd de son utilité si son bénéficiaire n'a pas le temps de l'appliquer aux situations qui se présentent et aux décisions qu'il doit prendre.

Le plan d'action du Ministère contient un engagement en matière de formation continue. Nous appuyons cet engagement et attendons avec impatience les rapports sur les progrès réalisés à ce chapitre.

4. Les rapports publics que propose le Ministère pour corriger la situation sont-ils suffisamment transparents pour rétablir la confiance du public?

Comme l'a déjà fait observer le Comité, une approche plus ouverte axée sur la divulgation des résultats permettra de rétablir plus facilement la confiance du public dans les pratiques administratives du Ministère en matière de subventions et de contributions. Conformément au plan d'action, tous les dossiers actifs devront être étudiés et mis à jour et des mesures correctives être prises au besoin, d'ici au 30 avril 2000. Par ailleurs, la Direction nationale de suivi des subventions et des contributions se rendra sur place à intervalles réguliers pour effectuer des visites de suivi; à partir de février, elle publiera

²⁰ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (11:25), 21 mars 2000.

chaque mois un rapport sur la situation à l'échelle du pays et, à partir d'avril, elle publiera chaque trimestre des rapports sur la situation dans les diverses régions. Le Comité évaluera ces rapports et les analysera au regard de la clarté et de la transparence.

5. Comment le Ministère peut-il s'assurer que les critères d'admissibilité à ses programmes de subventions et de contributions sont transparents et appliqués uniformément?

Pour que les Canadiens puissent tirer profit de ses programmes, le Ministère doit s'assurer d'établir de manière claire et transparente les règles et les modalités régissant les divers programmes ainsi que leurs modalités.

Au cours de ses audiences, le Comité a entendu des interprétations contradictoires des critères d'admissibilité à un programme en particulier, le Fonds transitoire pour la création d'emplois (FTE). Selon les documents d'information qu'ont déposés les représentants du Ministère, la notion de taux de chômage élevé n'est pas définie dans les modalités de ce programme. Les fonctionnaires du Ministère doivent donc s'appuyer sur leur seul jugement pour établir les secteurs, y compris les « îlots » de chômage élevé, où le Fonds devrait servir à créer des emplois durables. Ils ont assuré le Comité que les bureaux régionaux avaient informé les députés de ces critères. Le Comité doute sérieusement que ces derniers aient été diffusés largement ou que les promoteurs des programmes et les parlementaires en général en aient pris connaissance.

Le Comité appuie toutes les mesures visant à s'assurer que les critères d'admissibilité aux programmes sont appliqués équitablement dans tout le pays et que le public, et en particulier les éventuels promoteurs de projet, sont convenablement informés de ces critères et de tout changement apporté après la mise en place d'un programme. Il faudra, à l'avenir, que le Conseil du Trésor et le Ministère travaillent de concert à la mise sur pied de critères d'admissibilité équitables. Le Ministère doit respecter ces critères dont l'application devra faire l'objet d'une surveillance régulière par ses vérificateurs internes et par le vérificateur général.

6. Le Ministère devrait-il réviser les dossiers de façon régulière?

Comme l'a révélé la vérification interne, il s'est avéré quasiment impossible de suivre les divers projets financés par voie de subventions et de contributions parce que les moyens de collecte et de conservation des renseignements étaient inadéquats. Le Comité appuie la révision des dossiers prévue dans le plan d'action et aimerait connaître le coût projeté du maintien de cette mesure.

7. Le Ministère dispose-t-il de ressources suffisantes pour assurer une diligence et une prudence raisonnables?

Le Comité comprend bien que la direction de tout ministère, y compris celle du Développement des ressources humaines, doit décider de la façon d'affecter ses ressources. Chaque ministère a pour responsabilité d'allouer correctement les fonds dont il dispose. Il doit donc mettre en place une structure de gestion grâce à laquelle ses agents savent précisément comment fonder leurs décisions en matière de dépenses et comment gérer les programmes. Au cours de nos audiences, l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, entre autres, a déclaré que l'objectif de diligence raisonnable avait été compromis par les réductions d'effectifs et la restructuration de la fonction publique, ce qui, d'après elle, s'était traduit par une détérioration de la mémoire institutionnelle et une hausse des frais de formation. Elle s'est également dite inquiète de la dotation de postes dans le domaine de l'administration financière par des employés qui ne disposent pas de la formation scolaire et professionnelle exigée par la Commission de la fonction publique. Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada a formulé les mêmes préoccupations.

Le ministère du Développement des ressources humaines devrait allouer ses ressources financières de manière à être toujours en mesure de gérer ses programmes de subventions et de contributions avec une diligence raisonnable et un niveau de gestion approprié.

8. Le personnel du Ministère reçoit-il des directives claires de ses gestionnaires?

Des agents de programme et d'autres ont souligné dans leur témoignage qu'ils conciliaient difficilement l'obligation qui leur est faite de servir les bénéficiaires des programmes de subventions et de contributions et leurs responsabilités découlant de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et des lignes directrices du Conseil du Trésor. Les cadres supérieurs ont également tendance à se décharger de cette responsabilité sur les agents de programmes d'un échelon bien inférieur. La fonction publique a établi récemment un comité consultatif sur les valeurs et l'éthique chargé de discuter de certaines de ces questions dans un contexte plus large, y compris de celle d'« habilitier » les employés. Le Comité aimerait souligner qu'en cas de conflit entre les valeurs, les principes et les objectifs, il incombe au gestionnaire d'indiquer à son personnel exactement comment il convient de procéder. Le fait de déléguer à des subalternes peut être contraire à l'habilitation du personnel et créer la confusion dans l'application des règles que les vérificateurs internes du Ministère ont décelée.

9. Toutes les vérifications devraient-elles prévoir un plan ministériel assorti de dates cibles précises pour la mise en place des correctifs et d'un engagement de faire rapport publiquement des activités de suivi?

La vérification des subventions et contributions dont les résultats ont été publiés en janvier 2000 ne constituait qu'un chaînon d'une longue série de vérifications menées par des services internes et par le vérificateur général. On a d'ailleurs déjà traité de ces vérifications de façon assez approfondie. Comme les mêmes erreurs administratives étaient signalées vérification après vérification, nous nous sommes demandés pourquoi aucun changement n'avait été apporté. Chacune des vérifications contenait la réponse de la direction aux conclusions des vérificateurs, mais cette réponse consistait toutefois souvent en des assurances que des mesures correctives seraient prises. Les membres du Comité ont demandé aux représentants du Ministère quelles recommandations formulées dans les vérifications antérieures avaient été mises en place, mais ils n'ont pu obtenir de réponses. L'ancien sous-ministre du Développement des ressources humaines a déclaré au Comité qu'il n'était pas au courant des résultats des vérifications internes de 1991 et 1994²¹.

Pour que cesse cette regrettable situation, le Comité estime que toutes les vérifications à venir devraient prévoir un plan de mesures correctives accompagnées de calendriers et de dates d'achèvement. Les plans d'action tels que celui présenté au Comité afin de remédier aux problèmes administratifs relatifs aux subventions et contributions devraient devenir la norme pour toutes les vérifications et non constituer une exception (comme c'est le cas en l'occurrence). Ces plans d'action devraient en outre être rendus publics pour que les gestionnaires puissent être tenus plus facilement responsables de leurs actes, et prévoir un engagement à présenter des rapports sur les progrès réalisés à des intervalles réguliers (tous les six mois, par exemple).

²¹ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (12:15), 21 mars 2000.

VI. AUTRES QUESTIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

Une fois qu'il aura terminé le présent rapport provisoire, le Comité compte continuer son étude des subventions et contributions comme le stipule son mandat. Il espère déposer en juin son rapport final, dans lequel il formulera des recommandations auxquelles il demandera au gouvernement de répondre avec précision. Bien entendu, bon nombre des recommandations s'appuieront sur les observations contenues dans le présent document. En outre, à mesure qu'il avancera dans son travail, le Comité tentera de trouver des réponses à plusieurs des points qui auront été soulevés, mais pour lesquels il ne dispose pas pour le moment de renseignements suffisants. Nous espérons que nous aurons assez du mois prochain pour approfondir ces dossiers, mais il se peut fort que certains d'entre eux exigent une étude plus poussée, soit par nous, soit par nos collègues qui siègent à d'autres comités de la Chambre des communes. Le Comité espère également que, dans le cadre de son étude permanente des subventions et contributions, le vérificateur général tiendra compte de certaines des questions énoncées ci-après.

1. Les nouvelles modalités relatives à la gouvernance qui concernent les partenaires du Ministère favorisent-elles ou non une saine gestion? Quel devrait être le rôle du secteur privé dans les partenariats qu'il conclut avec le gouvernement?

Par souci d'efficacité, le Ministère a établi des partenariats lui permettant d'obtenir des fonds supplémentaires destinés aux programmes qu'il finance par la voie de subventions et de contributions. En vertu de certains de ces partenariats, le pouvoir de dépenser est entièrement délégué et le Ministère n'a pas un mot à dire dans la manière dont les sommes sont dépensées. C'est le cas notamment des ententes de développement du marché du travail conclues avec les provinces et du programme d'Aide à l'employabilité des personnes handicapées, ainsi que des programmes à financement partagé mis en œuvre sous les auspices du gouvernement fédéral. Le ministère du Développement des ressources humaines participe à ces deux types de partenariats. Les représentants du Bureau du vérificateur général nous ont fait part de leurs inquiétudes à propos de ces deux types de partenariats, les risques de problèmes administratifs se multipliant. L'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique et le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada ont exprimé les mêmes préoccupations.

Dans plusieurs des cas d'incurie soupçonnée, il s'est agi de situations découlant d'un partenariat entre le gouvernement et le secteur privé. Les employés du Ministère sont censés évaluer la viabilité des plans d'affaires que leur soumettent des entreprises privées mues par la recherche du profit. Cette situation est source de confusion, car il est difficile d'établir lequel des deux partenaires jouit du contrôle. Si un homme d'affaires

effectue les trois quarts de l'investissement dans un projet et que le Ministère investit le quart restant, dans quelle mesure ce dernier a-t-il la possibilité de contrôler des décisions prises afin de dégager un profit.

Le Comité est d'avis que le gouvernement doit établir un cadre unique pour ces types de partenariats qui assure la reddition de comptes, définit clairement les responsabilités et prévoit la présentation régulière de rapports.

2. Le mode de gestion générale et le roulement des cadres supérieurs au sein de la fonction publique ont-ils servi ou en fait desservi l'objectif de saine gestion publique?

À mesure que notre étude progressait, nous avons trouvé de plus en plus difficile d'obtenir des réponses à un grand nombre de nos questions, car les cadres supérieurs qui avaient à l'origine la responsabilité de la conception et de l'application des programmes de subventions et de contributions avaient été mutés. Il y a donc, à nos yeux, déficit de mémoire institutionnelle. Les titulaires actuels des postes supérieurs à l'administration centrale du Ministère à Ottawa nous ont dit ignorer les mesures qu'avaient prises, ou n'avaient pas prises, leurs prédécesseurs et ce que cela avait donné. Mais nous en avons appris plus que nous le demandions à propos du processus. L'ancien sous-ministre qui avait demandé la vérification interne des subventions et des contributions en 1999 a déclaré qu'il ne savait pas que des vérifications avaient été menées en 1991 et 1994. On peut se demander à juste titre s'il aurait dû se poser la question ou s'il aurait dû être informé de la chose. En outre, le Comité se demande si cela n'explique pas qu'aucun enseignement n'ait été tiré de ces vérifications. La disparition d'un programme n'excuse aucunement l'absence systématique de mécanismes de contrôle de gestion dont une vérification aurait pu révéler l'utilité. Cette situation nous a considérablement frustrés lorsque nous avons cherché à établir la genèse de cette incurie au sein du Ministère et à établir qui était responsable de quoi et à quel moment.

3. À partir de quel moment un ministère comme DRHC est-il considéré comme trop gros?

Au début des années 1990, de nombreux ministères fédéraux ont été regroupés en quelques gros ministères. Le ministère du Développement des ressources humaines, créé en 1993, est issu de la fusion de composantes d'Emploi et Immigration, de Santé et Bien-être, du Secrétariat d'État, de Multiculturalisme et Citoyenneté et de Travail Canada. Cela signifie, entre autres choses, que les programmes de subventions et de contributions dont la responsabilité incombait auparavant à cinq ministres ou sous-ministres différents ne relèvent désormais plus que d'un seul. Le Comité se pose donc certaines questions quant aux changements qui pourraient être apportés au

processus d'examen politique et administratif afin de tenir compte de cette situation. Comme elle nous l'a expliqué, la sous-ministre du Développement des ressources humaines est responsable d'un budget de 60 milliards de dollars, dont les subventions et les contributions ne représentent que 5 % à peine, soit 3 milliards. La sous-ministre a également indiqué au Comité que personne n'envisage de réduire ou de détacher certains éléments du Ministère de manière à servir plus efficacement les clients²².

4. Comment trouver le juste équilibre entre décentralisation, souplesse et contrôle? Comment cela touche-t-il le rôle des gestionnaires régionaux et de leur personnel?

Un des principaux changements que le Ministère a subis fut une décentralisation dans les régions d'une partie du travail effectué à l'administration centrale. Nous sommes bien sûr au courant des avantages que présente cette transformation, comme la sensibilité à la conjoncture et à la clientèle locales et la capacité de répondre dans les plus brefs délais aux besoins. Dans le même temps, la souplesse et le pouvoir discrétionnaire des agents de programmes et des gestionnaires locaux se sont accrus. Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada a dit craindre que les procédures de reddition des comptes disparaissent parce qu'on souhaite éliminer des formalités administratives. Les représentants du Ministère nous ont rappelé qu'il est bon de toujours maintenir la réglementation nécessaire à la reddition des comptes, même lorsqu'il est impopulaire de le faire d'un point de vue politique. Contraindre les employés à approuver à la va-vite les projets pour que les fonds soient dépensés n'est pas nécessairement rentable à long terme. Il faudrait peut-être se demander si, contrairement aux cadres supérieurs travaillant à l'administration centrale à Ottawa, les agents régionaux ont l'expérience requise ou restent trop longtemps dans les mêmes fonctions.

Le Comité se demande si l'on a atteint un juste équilibre entre centralisation et décentralisation et entre autorisation et souplesse. Il est évident pour le Comité qu'il faut, en plus de remanier l'organisation et la prestation des programmes, resserrer les procédures administratives pour assurer un meilleur contrôle et une meilleure gestion des risques. Il convient de trouver un meilleur équilibre à cet égard pour mieux servir les contribuables dans la structure organisationnelle existante.

5. Quel rôle les députés devraient-ils jouer dans l'approbation des subventions et des contributions?

Le Comité sait bien que le rôle des députés varie d'un programme du Ministère à un autre. Un ancien sous-ministre du Ministère nous a appris que le Fonds transitoire pour la création d'emplois avait été conçu explicitement pour permettre aux députés de

²² RHPH, *Témoignages*, séance n° 17 (11:40), 2 mars 2000.

participer au processus — et en fait les y encourager —, de manière à représenter les intérêts de leurs collectivités. Les députés n'ont toutefois pas joué ce type de rôle dans d'autres programmes. Notre étude a révélé que la participation des députés variait selon les provinces et les régions. Étant donné le flou entourant les critères relatifs au Fonds transitoire pour la création d'emplois ou à tout le moins le manque de compréhension de ce programme, la participation des députés a en fait suscité un grand nombre de questions de la part du public et des médias. Cette question prête certes à débat. Le greffier du Conseil privé nous a déclaré qu'il faisait une distinction entre « la politisation et la participation politique de députés²³ ». Le vérificateur général du Canada a, quant à lui, déclaré qu' :

accorder aux députés un rôle trop grand dans la prise de décision tend à brouiller la répartition des rôles et des responsabilités. Selon le modèle traditionnel, les gouvernements sont là pour gouverner et les députés sont là pour leur demander des comptes, mais quand les députés se mettent à participer à la prise de décision, la relation entre les deux peut se trouver brouillée²⁴.

6. Faut-il prendre des mesures à l'échelle de l'ensemble du gouvernement en ce qui concerne les subventions et les contributions?

Le greffier du Conseil privé a déclaré que « les leçons tirées de la vérification interne effectuée au ministère du Développement des ressources humaines doivent servir dans toute la fonction publique²⁵ ». Par conséquent, le Comité estime que son étude de la gestion des subventions et des contributions de ce ministère constituera une occasion d'appliquer ses nouvelles connaissances à d'autres ministères.

7. Le Conseil du Trésor doit-il intensifier sa surveillance des subventions et des contributions dans tous les ministères?

En tant que gestionnaire des finances de l'État, le Conseil du Trésor a pour obligation particulière d'étudier les mécanismes qu'il pourrait adopter pour consolider sa capacité de gérer subventions et contributions.

²³ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (11:55), 21 mars 2000.

²⁴ *Témoignages*, séance n° 20 (12:45), 23 mars 2000.

²⁵ RHPH, *Témoignages*, séance n° 19 (11:10) 21 mars 2000.

CONCLUSION

Le Comité a écouté l'avertissement du vérificateur général selon lequel il faut éviter de réagir de façon exagérée à la vérification de 1999. En substance, voici ce qu'il a déclaré à ce propos :

Il serait contre-productif que les changements nécessaires entraînent un resserrement excessif du système et une bureaucratie trop lourde. DRHC doit mettre en œuvre un éventail de programmes variés et complexes. Il faudra trouver un équilibre entre la nécessité de répondre aux besoins des bénéficiaires, d'assurer des contrôles adéquats, d'évaluer les risques et d'offrir des résultats aux contribuables²⁶.

Le Comité poursuivra ses travaux et cherchera à atteindre cet équilibre.

²⁶ RHPH, *Témoignages*, séance n° 20 (11:20), 23 mars 2000.



Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (réunions n^{os} 10, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 et 26 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Peter Adams, député



RAPPORT DISSIDENT UNANIME DES PARTIS D'OPPOSITION

« C'est certainement le cas le plus sérieux que nous ayons connu pendant toutes ces années. »

Jane Stewart, député, le 10 février 2000

« En 1998-1999, les programmes discrétionnaires représentaient des dépenses d'environ 17 milliards de dollars dans l'ensemble du gouvernement, dont 17 p. 100 ont été effectuées par DRHC. Je ne peux m'empêcher de ressentir une certaine frustration quant à la façon dont le gouvernement gère les subventions et les contributions en général. »

Vérificateur général, le 23 mars 2000

« Le problème des lacunes de la tenue des dossiers dans l'ensemble du gouvernement ne date pas d'hier. J'ai fait à ma façon une mise en garde contre la situation l'an dernier, mais mon prédécesseur, dans ses rapports annuels, a fait état de la question à plusieurs reprises. »

Commissaire à l'information du Canada, le 28 mars 2000

« Le plan en six points actuellement appliqué par DRHC vise à remettre le programme en marche et à en améliorer l'administration. Dans les faits, nous aurons le statu quo. »

Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada, le 6 avril 2000

Les partis d'opposition ne peuvent souscrire au rapport provisoire du *Comité permanent des Ressources humaines*. Dans sa facture, le présent rapport loin de dénoncer la situation désastreuse mise à jour à la direction de Ressources humaines Canada (DRHC), adopte plutôt la lecture partisane que pose la majorité ministérielle sur les nombreuses lacunes révélées dans la gestion de DRHC. Le *Comité* néglige de poser un diagnostic complet et se contente de vagues solutions qui ne répondent pas à la gravité du problème. Le rapport laisse totalement dans l'ombre la nature partisane des interventions politiques

qui ont été mises à jour dans ce Ministère et ne retient que l'aspect administratif de la problématique. L'attitude du gouvernement est condamnable en ce qu'elle consiste à nier la gravité des problèmes identifiés en recourant à des tactiques discutables comme le camouflage, la rétention d'information et la falsification de documents. Ces agissements répréhensibles ne peuvent qu'entretenir le cynisme des citoyens et des citoyennes envers le gouvernement fédéral et les institutions parlementaires.

Des solutions?

Certes, le rapport met l'emphasis sur les solutions retenues par le ministère du Développement de Ressources humaines Canada pour mettre fin à la présente crise, mais les membres dissidents jugent qu'il aurait fallu apporter une égale attention au rétablissement de saines pratiques administratives afin que cesse ce qui s'apparente de plus en plus à un immense cafouillage.

Mais toute solution est d'avance vouée à l'échec si elle ne s'accompagne pas d'un constat lucide sur l'ampleur des problèmes du Ministère. L'état de la situation commande plus que des solutions bacées qui ne reçoivent pas l'appui des travailleuses et des travailleurs chargés de les implanter. Aucune réforme administrative d'envergure ne saurait être couronnée de succès si l'aval des employé(e)s n'est pas acquis.

Un diagnostic en profondeur

Le navrant diagnostic qui se profile est que dans plusieurs cas l'attribution de subventions s'est faite selon des lignes de partisanerie politique. La négation de cette réalité met en péril toute solution qui chercherait à y apporter des correctifs durables et significatifs. Les membres dissidents du *Comité* doutent que des solutions satisfaisantes puissent émaner du gouvernement si celui-ci s'entête à nier la gravité du problème et renonce à faire la lumière sur des pratiques qui le ternissent. Devant ce constat, les membres dissidents du *Comité* en viennent à la conclusion que seule une enquête publique et indépendante est capable

d'apporter des réponses aux questions légitimes que se posent la Chambre et le public sur les pratiques douteuses de DRHC.

Négation du problème

Il y a fort à parier qu'au de-là des projets qui font présentement l'objet d'enquêtes policières et ceux qui ont été dénoncés sur la place publique, notamment l'affaire Placeteco et le cas du lobbyiste René Fugère, il en existe d'autres que seule une enquête publique et indépendante en profondeur permettra de mettre à jour. Dans les circonstances, il devient impérieux que les membres de la majorité ministérielle du *Comité* tout comme le gouvernement admettent cette réalité et en tire les conclusions qui s'imposent.

Les représentants syndicaux des employés de DRHC, lors de leur témoignage devant le *Comité*, ont fait état de plusieurs facteurs pour expliquer les problèmes auxquels faisait face le Ministère. Entre autres éléments ils ont souligné la réduction importante des effectifs; leur méfiance vis-à-vis le plan de la Ministre; la peur des sanctions éventuelles pour les employés de première ligne et les pressions politiques. Il est symptomatique qu'aucun de ces éléments dénoncés par les représentants syndicaux n'apparaissent dans le rapport intérimaire du *Comité*.

Gestion déficiente

La gestion déficiente des fonds publics ainsi que l'approche partisane adoptée dans l'attribution des sommes destinées à ces programmes de créations d'emplois minent la confiance des bénéficiaires. Les membres dissidents croient que l'attitude du gouvernement, comme celle de la majorité ministérielle du *Comité*, accentuera cette perte de confiance.

Un problème récurrent

La situation qui existe au DRHC n'est pas nouvelle. Bien que le Vérificateur général ait, à plusieurs reprises, dans ses rapports de vérifications internes

antérieurs, fait état de problèmes similaires il apparaît évident aux membres dissidents du *Comité* que le problème demeure entier et que n'eut été des dénonciations répétées de l'opposition il y a fort à parier que la situation qui prévaut au DRHC aurait continué de se détériorer. Les membres dissidents du comité sont d'avis que seule une enquête publique et indépendante est de nature à restaurer la confiance du public envers le gouvernement, la titulaire du ministère et les programmes de DRHC.

Afin de minimiser les probabilités d'une situation similaire, il est nécessaire de permettre aux employés et employées de la fonction publique de dénoncer les pratiques douteuses et cela dans un climat de confiance. Par conséquent, le gouvernement devrait proposer une loi afin de protéger les fonctionnaires qui sonnent l'alarme.

De plus, il est impératif d'établir dans les meilleurs délais des règles qui soient équitables, transparentes, et uniformes afin d'éviter l'arbitraire dans le traitement des projets..

Conclusion

L'énumération des problèmes rencontrés par DRHC est étourdissante : détournement de fonds; enquêtes criminelles multiples; approbation de subventions après le versement de celles-ci; rétention d'information; allégation de falsification de documents; absence de contrôle; trafic d'influence (affaire Corbeil); utilisation des fonds publics à des fins partisans; copinage, etc.

Le rapport majoritaire qui nous a été présenté ne reconnaît aucun de ces problèmes. Il s'agit d'une négation des faits qui ne peut, à terme, qu'aggraver une situation déjà scandaleuse. Ce rapport démontre clairement que la majorité gouvernementale refuse de prendre les moyens nécessaires pour régler les graves problèmes rencontrés à DRHC et qu'une enquête publique et indépendante constitue le seul moyen de faire la lumière sur les pratiques qui ont cours au sein de DRHC et, plus généralement, au sein du gouvernement actuel.

ANNEXE I

LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère du développement des ressources humaines Canada	2000/02/10	10
David Good, sous-ministre adjoint		
Claire Morris, sous-ministre		
Jane Stewart, ministre		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Ministère du développement des ressources humaines Canada	2000/03/02	17
Bill Ferguson, directeur général		
David Good, sous-ministre adjoint		
Claire Morris, sous-ministre		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Ministère du développement des ressources humaines Canada	2000/03/16	18
James Martin, directeur général		
Alan Winberg, sous-ministre adjoint		
Bureau du Conseil privé	2000/03/21	19
Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet		
Bureau du vérificateur général du Canada	2000/03/23	20
Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe		
L. Denis Desautels, vérificateur général du Canada		
Theresa Duk, directrice principale		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Henno Moenting, directeur principal	2000/03/23	23
Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée du Canada	2000/03/28	21
Bruce Phillips, commissaire à la protection de la vie privée du Canada		
Bureau du commissaire d'information du Canada		
John Reid, commissaire d'information du Canada		
Conseils et Vérification Canada		
Christiane Ouimet, présidente-directrice générale		
Bernard Thérien, conseiller principal		
Les Associés de recherche Ekos inc.		
Tim Dugas, directeur principal, Goss Gilroy inc.		
Janice Remai, directeur, Les Associés de recherche Ekos inc.		
Ministère du développement des ressources humaines Canada	2000/03/30	22
Claire Morris, sous-ministre		
Suzette Perreault, directrice générale		
Danielle Vincent, sous-ministre adjointe		
Conseil du trésor du Canada	2000/04/04	23
Rick Neville, sous-contrôleur général		
Lucienne Robillard, présidente		
Carole Swan, secrétaire par intérim du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada		
Association des gestionnaires financiers de la Fonction publique	2000/04/06	24
Greg Gauthier, directeur		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Merdon Hosking, président	2000/04/06	24
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada		
Molly Boyd, vice-présidente nationale		
Jeannette Meunier-McKay, vice-présidente exécutive nationale		
Cres Pascucci, président national		
Jim Richards, vice-président national		



PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 12 avril 2000

(Séance n° 26)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 24, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Peter Adams (*président*).

Membres du Comité présents : Diane Ablonczy, Peter Adams, Bonnie Brown, Paul Crête, Libby Davies, Jean Dubé, Raymonde Folco, John Godfrey, Judi Longfield, Larry McCormick, Rey Pagtakhan, Judy Sgro et Maurice Vellacott.

Aussi présents : *De la Bibliothèque du Parlement*: Kevin Kerr, Julie Mackenzie et Bill Young, attachés de recherche.

Le Comité examine son ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport provisoire sur les subventions et contributions à DRHC comme étant le deuxième rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre le jeudi 13 avril 2000.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 copies de son deuxième rapport en format bilingue tête-bêche.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 108 (1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes de l'Alliance canadienne, du Bloc Québécois, du Nouveau Parti démocratique et du Parti progressiste conservateur en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président; que les

opinions dissidentes ne dépassent pas deux pages; (caractère de 12 pt; interligne de 1.5) et que les opinions dissidentes soient transmises à la greffière du Comité, dans les deux langues officielles, au plus tard le jeudi 13 avril 2000 à 10 h 30.

À 18 h 24, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Danielle Belisle